Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13150**

18. Wahlperiode 19.07.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Bericht über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union in der 18. Wahlperiode

Inhaltsübersicht

Seite

Inhaltsverzeichnis 2

Vorbemerkung 5

I. Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen seit dem 1. Monitoringbericht 6

II. Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in EU-Angelegenheiten in der 18. Wahlperiode 8

A. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) 8

B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) und Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) 53

C. Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) und das Konzept der Integrationsverantwortung 55

III. Fazit 59

Abkürzungsverzeichnis 64

Anhang 66

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorbemerkung		5
I.	**Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen seit dem 1. Monitoringbericht**	6
II.	**Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in EU-Angelegenheiten in der 18. Wahlperiode**	8
A.	**Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)**	8
1.	Mitwirkung des Bundestages (§ 1 EUZBBG)	8
2.	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 2 EUZBBG)	8
3.	Grundsätze der Unterrichtung (§ 3 EUZBBG)	9
3.1	Allgemeine Unterrichtungsgrundsätze (§ 3 Abs. 1 EUZBBG)	9
3.2	Inhaltliche und formale Anforderungen an die Unterrichtung (§ 3 Abs. 2 und 3 EUZBBG)	12
3.3	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (§ 3 Abs. 4 EUZBBG)	13
3.4	Verzicht des Bundestages auf Unterrichtungen (§ 3 Abs. 5 EUZBBG)	14
4.	Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten (§ 4 EUZBBG)	14
4.1	Insbesondere zu übersendende Dokumente sowie zeitliche und qualitative Mindestanforderungen an Berichte (§ 4 Abs. 1 EUZBBG)	14
4.2	Übersendung weiterer Dokumente und Informationen (§ 4 Abs. 2 EUZBBG)	19
4.3	Non Paper (§ 4 Abs. 3 EUZBBG)	22
4.4	Vor- und Nachberichterstattung zu Tagungen (§ 4 Abs. 4 EUZBBG)	23
4.5	Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung (§ 4 Abs. 5 EUZBBG)	26
4.6	Vertragsverletzungsverfahren und Verfahren vor dem EuGH (§ 4 Abs. 6 EUZBBG)	26
5.	Vorhaben der Europäischen Union (§ 5 EUZBBG)	29
5.1	Nicht abschließender Katalog der EU-Vorhaben (§ 5 Abs. 1 EUZBBG)	29
5.2	Vorhaben gemäß IntVG (§ 5 Abs. 2 EUZBBG)	29
5.3	Behandlung von Angelegenheiten des ESM, der EFSF und der GASP/GSVP (§ 5 Abs. 3 EUZBBG)	29

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seite

6. Förmliche Zuleitung, Berichtsbogen und Umfassende Bewertung, Abschluss von EU-Gesetzgebungsverfahren (§ 6 EUZBBG) ... 30

6.1 Zuleitungsschreiben (§ 6 Abs. 1 EUZBBG) ... 30

6.2 Berichtsbogen (§ 6 Abs. 2 EUZBBG) ... 31

6.3 Umfassende Bewertung (§ 6 Abs. 3 EUZBBG) ... 31

6.4 Verkürzung und Verlängerung von Fristen (§ 6 Abs. 4 EUZBBG) ... 32

6.5 Vertiefende Berichte (§ 6 Abs. 5 EUZBBG) ... 32

6.6 Unterrichtung über den Abschluss von Gesetzgebungsverfahren der EU (§ 6 Abs. 6 EUZBBG) ... 32

7. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (§ 7 EUZBBG) ... 33

7.1 Grundsätze der Unterrichtung im Bereich der GASP/GSVP und Indikative Vorschau zu Rechtsetzungsakten (§ 7 Abs. 1 EUZBBG) ... 34

7.2 Förmliche Zuleitung von Dokumenten grundsätzlicher Bedeutung (§ 7 Abs. 2 EUZBBG) ... 41

7.3 Fortlaufende, mündliche Unterrichtung zur GASP/GSVP (§ 7 Abs. 3 EUZBBG) ... 43

7.4 Unterrichtung über Sitzungen des PSK (§ 7 Abs. 4 EUZBBG) ... 43

8. Stellungnahmen des Bundestages (§ 8 EUZBBG) ... 43

8.1 Grundsätze des Stellungnahmerechts gemäß Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sowie Informationspflichten (§ 8 Abs. 1 EUZBBG) ... 44

8.2 Berücksichtigung von Stellungnahmen (§ 8 Abs. 2 EUZBBG) ... 44

8.3 Anpassung und Ergänzung von Stellungnahmen (§ 8 Abs. 3 EUZBBG) ... 45

8.4 Einlegung eines Parlamentsvorbehalts (§ 8 Abs. 4 EUZBBG) ... 45

8.5 Unterrichtung nach Beschlussfassung (§ 8 Abs. 5 EUZBBG) ... 47

9. Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen / Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat (§§ 9, 9a EUZBBG) ... 48

9.1 Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen (§ 9 EUZBBG) ... 48

9.2 Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat (§ 9a EUZBBG) ... 48

10. Zugang zu EU-Datenbanken, vertrauliche Behandlung von Dokumenten (§ 10 EUZBBG) ... 49

10.1 Eröffnung des Zugangs zu EU-Dokumentendatenbanken (§ 10 Abs. 1 EUZBBG) ... 49

10.2 Beachtung von Sicherheitseinstufungen (§ 10 Abs. 2 EUZBBG) ... 49

10.3 Schutz vertraulicher Verhandlungen (§ 10 Abs. 3 EUZBBG) ... 51

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seite

11. Verbindungsbüro (§ 11 EUZBBG) 52
11.1 Aufgaben des Verbindungsbüros (§ 11 Abs. 1 EUZBBG) 52
11.2 Unterstützung durch die Ständige Vertretung und die deutsche Botschaft in Belgien (§ 11 Abs. 2 EUZBBG) 52

B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) und Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) 53

C. Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) und das Konzept der Integrationsverantwortung 55

III. Fazit 59

Abkürzungsverzeichnis 64

Anhang 66

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht der Unterabteilung PE Europa der Bundestagsverwaltung wurde vom Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union erbeten und dient der Evaluierung der Umsetzung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) in der 18. Wahlperiode. Des Weiteren wird die Umsetzung des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz, im Folgenden: IntVG), des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) sowie des Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) im Berichtszeitraum dargestellt.

Der Berichtszeitraum umfasst die laufende Wahlperiode des 18. Deutschen Bundestages seit seiner Konstituierung am 22. Oktober 2013 bis zum Stichtag 31. Oktober 2016. Ziel ist es, anhand der Erfahrungen bei der Anwendung des EUZBBG sowie der weiteren genannten Gesetze die Unterrichtung und Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union zu unterstützen. Der Bericht knüpft damit an die Evaluierungsberichte der Jahre 2007 und 2008 zur Umsetzung der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheit der Europäischen Union und insbesondere des Ersten Berichts über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon von 2011 (BT-Drs. 17/14601, im Folgenden: 1. Monitoringbericht) an, der im Vorfeld der EUZBBG-Novellierung von 2013 vorgelegt worden war. Auf einen gesonderten Bericht zur Subsidiaritätsprüfung im Bundestag und in anderen nationalen Parlamenten, den die Bundestagsverwaltung im Januar 2015 erstellt hat (BT-Drs. 18/12260), wird im vorliegenden Bericht lediglich verwiesen.

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf der Evaluierung der Erfahrungen im Bereich der schriftlichen Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten. Eine systematische Evaluierung weiterer, insbesondere mündlicher Unterrichtungen durch die Bundesregierung wurde ausdrücklich nicht vorgenommen. Eine Übersicht zu den europapolitischen Aktivitäten des Bundestages ist dem Bericht beigefügt (Anlage 1).

Um sicherzustellen, dass alle Abgeordneten zeitgleich und unterschiedslos auf alle EU-Dokumente und -Unterrichtungen zugreifen können, betreibt das Referat PE 5 der Unterabteilung PE Europa das bundestagsinterne EU-Informationssystem EuDoX. Bei den im vorliegenden Bericht aufgeführten Fallbeispielen werden in der Regel die Dokumentennummern genannt, unter denen die entsprechenden Dokumente in EU-Datenbanken abrufbar sind, sofern sie öffentlich zugänglich sind. Bundestagsintern vergebene EuDoX-Nummern wurden nicht aufgenommen.

Die Gliederung des Berichts orientiert sich am Aufbau des EUZBBG, die Umsetzung der übrigen Beteiligungsgesetze wird in zusammenfassenden Kapiteln dargestellt. Zu Beginn der einzelnen Unterkapitel wird zunächst die Rechtslage gemäß EUZBBG wiedergegeben und der Ist-Zustand im Berichtszeitraum zusammenfassend geschildert. Im Anschluss daran wird die Umsetzung im jeweiligen Bereich dargestellt und auf Besonderheiten und gegebenenfalls auf Probleme hingewiesen. Im zusammenfassenden Fazit am Ende des Berichts erfolgt eine kurze Gesamtbewertung der Umsetzung des EUZBBG und der genannten weiteren Beteiligungsgesetze aus Sicht der Bundestagsverwaltung. Des Weiteren werden für eine Reihe von Bereichen Hinweise gegeben und Empfehlungen ausgesprochen. Weitgehend ausgenommen wird hierbei, mit Rücksicht auf die laufenden Organstreitverfahren (2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15) vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG), der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik/Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP) der EU (siehe hierzu Kap. II. A. 7). Quellenverweise erfolgen in der Regel in Klammern und beziehen sich zumeist auf die Korrespondenzen zwischen der Bundestagsverwaltung und den europakoordinierenden und weiteren Ressorts der Bundesregierung. Auf Namensnennungen einzelner Personen wurde durchgängig verzichtet. Fettungen in Zitaten wurden, sofern nicht besonders gekennzeichnet, von der Redaktion vorgenommen.

Der Bericht gibt nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung in ihrer Gesamtheit wieder. Vielmehr liegt er in der fachlichen Verantwortung der Verfasser/innen sowie der Leitung der Unterabteilung PE Europa. Er ist dazu bestimmt, die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung ihres Mandats zu unterstützen.

Die Obleute der Fraktionen sowie der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union sind am 31. Mai 2017 übereingekommen, den Mitgliedern des Ausschusses des 19. Deutschen Bundestages zu empfehlen, die Ergebnisse und Hinweise dieses Berichts zur vertieften Beratung heranzuziehen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

I. Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen seit dem 1. Monitoringbericht

Der 1. Monitoringbericht betrachtete erstmals die Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben des EUZBBG und des IntVG, nachdem sich zwei vorangegangene Evaluierungsberichte bereits mit der Umsetzung der damaligen „Bundestags-Bundesregierungs-Vereinbarung“ (BBV) befasst hatten. Während am IntVG seit dem 1. Monitoringbericht keine Änderungen vorgenommen worden sind, ist das EUZBBG 2013 im Rahmen einer Novellierung erheblich modifiziert worden.

Das EUZBBG konkretisiert die in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG statuierten Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechte des Bundestages. Es soll einfachgesetzlich sicherstellen, dass der Bundestag von der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend unterrichtet wird. Die Unterrichtung dient dabei in erster Linie dazu, den Bundestag in die Lage zu versetzen, in EU-Angelegenheiten an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken und sein Recht zur Stellungnahme auszuüben (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG).

Eine Änderung des Gesetzes war erforderlich geworden, nachdem das BVerfG in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11 – „Informationsrechte ESM/Euro-Plus-Pakt“) die Unterrichtungsrechte des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 2 GG weiter ausgelegt hatte, als sie vom bisherigen EUZBBG abgebildet waren.

Dem Urteil vorausgegangen war eine im Jahr 2009 einsetzende Entwicklung auf EU-Ebene hin zu einer verstärkten intergouvernementalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Staatsschulden-, Banken- und Wirtschaftskrise im Euroraum (sogenannte „Eurokrise“). In diesem Zusammenhang war zunächst strittig gewesen, ob auch völkerrechtliche Verträge zwischen den EU-Mitgliedstaaten wie der Vertrag zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) nach dem Grundgesetz als Angelegenheiten der EU zu behandeln sind und damit eine Pflicht zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG besteht.

Vor diesem Hintergrund setzte sich das BVerfG in seinem Urteil ausführlich mit dem Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne des Art. 23 Abs. 2 GG auseinander. Dabei wurde klargestellt, dass hierunter neben Änderungen des Primärrechts und Rechtsakten der EU auch völkerrechtliche Verträge zwischen einzelnen Mitgliedstaaten zu verstehen sind, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum EU-Recht stehen. Ob dies der Fall ist, ergibt sich demnach aus einer „Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich geplanter Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen, die sich, je nach Gewicht, einzeln oder in ihrem Zusammenwirken als ausschlaggebend erweisen können“ (Rn. 100). Da es sich bei der europäischen Integration um einen dynamischen und vielgestaltigen Prozess handelt (Rn. 102), können auch künftige (neue) Entwicklungen als EU-Angelegenheiten im Sinne des Grundgesetzes gelten und Unterrichtungspflichten gegenüber dem Bundestag auslösen. Die vom BVerfG dargelegte Reichweite des Begriffs hatte insbesondere Auswirkungen auf den im damaligen EUZBBG statuierten Vorhabenbegriff, der bis dato den zentralen Ausgangspunkt für die Unterrichtung gewesen war und in dieser Funktion vom Begriff der EU-Angelegenheiten verdrängt wurde.

Die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG geregelte Unterrichtungspflicht knüpft direkt an das in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Mitwirkungsrecht des Bundestages in EU-Angelegenheiten an: Danach muss die Unterrichtung dem Bundestag in erster Linie eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung eröffnen (Rn. 107). In diesem Zusammenhang konkretisierte das BVerfG die bereits im alten EUZBBG enthaltenen Grundsätze der umfassenden, fortlaufenden, schriftlichen und frühestmöglichen Unterrichtung und stellte klar, dass diese ausnahmslos zu gelten haben und nur auf diese Weise zwischen den beiden Verfassungsorganen bestehende Informationsungleichgewichte ausgeglichen werden können (Rn. 123).

Das novellierte EUZBBG trat am 13. Juli 2013 in Kraft und soll die genannten Vorgaben des Urteils abbilden. Daneben sind auch die Ergebnisse der parlamentarischen Beratungen über den 1. Monitoringbericht in die Neufassung eingeflossen. Ziel dabei war es, den Unterrichtungsanspruch des Bundestages so allgemein und umfassend zu formulieren, dass auch noch nicht absehbare zukünftige Entwicklungen auf EU-Ebene erfasst werden. Diesbezüglich nimmt § 1 Abs. 2 EUZBBG eine nicht abschließende Bestimmung des Begriffs der EU-Angelegenheiten vor. Zudem sind den einzelnen Unterrichtungsrechten in § 3 EUZBBG generell geltende Grundsätze der Unterrichtung vorangestellt.

Seit dem Beginn der Eurokrise wurden zur deren Bewältigung diverse europäische Stützungsmaßnahmen von den Mitgliedern der Eurozone für die besonders stark betroffenen EU-Mitgliedstaaten Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern durchgeführt sowie die EU-Strukturen grundlegend weiterentwickelt. Hierzu ge-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hörten zum einen bilaterale Kredite für Griechenland (Griechenland I), zum anderen Hilfsprogramme insbesondere im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) für Irland, Portugal und Griechenland (Griechenland II) sowie des ESM für Spanien, Zypern, und Griechenland (Griechenland III).

Bei der EFSF handelte es sich um eine im Mai 2010 geschaffene privatrechtliche Kapitalgesellschaft nach luxemburgischem Recht, bei der in finanzielle Schwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten der Eurozone bis zum 30. Juni 2013 Hilfsmaßnahmen beantragen konnten. Am 29. Oktober 2010 kamen die Mitgliedstaaten der Eurozone überein, mit dem ESM einen dauerhaften Mechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone zu errichten, der die EFSF ablöste. Der Vertrag zur Einrichtung des ESM wurde am 2. Februar 2012 unterzeichnet und trat am 8. Oktober 2012 in Kraft.

Während für die Unterrichtungsrechte des Bundestages in allen EU-Angelegenheiten das EUZBBG maßgeblich ist, wurden die spezifischen Bestimmungen zur Mitwirkung und ergänzenden Unterrichtung im Zusammenhang mit den EFSF-Hilfsprogrammen im StabMechG vom 22. Mai 2010 und für die Maßnahmen des ESM im ESMFinG vom 13. September 2012 geregelt. Beide Gesetze ähneln sich stark in Inhalt, Struktur und Systematik (siehe Kap. II. B).

Dem Bundestag stehen im Zusammenhang mit den europäischen Hilfsprogrammen Zustimmungs- und Stellungnahmerechte zu. Dabei gilt, dass alle wesentlichen Entscheidungen über die Gewährung einer Finanzhilfe die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betreffen und auf europäischer Ebene daher nur getroffen werden können, wenn das Plenum des Bundestages vorher zugestimmt hat. Bei allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührenden Angelegenheiten ist der Haushaltsausschuss zu beteiligen, der sowohl Zustimmungs- als auch Stellungnahmerechte hat.

Im Berichtszeitraum hatte sich das BVerfG aufgrund diverser Klagen mit der EFSF und dem ESM zu befassen und dabei gerade auch die Verfassungsmäßigkeit der beiden Gesetze zur Bundestagsbeteiligung zu bewerten. Die Regelungen über die parlamentarische Rückbindung in EFSF bzw. ESM-Angelegenheiten wurden dabei im Grundsatz gebilligt, dem Gesetzgeber jedoch bezüglich einzelner Vorschriften Änderungsbedarf angezeigt. Hierbei ging es insbesondere um die konkrete Rolle des Bundestages bei der Krisenbewältigung, aber auch generell bei der Begleitung von EU-Angelegenheiten. Dabei betonte das BVerfG regelmäßig neben der Budgetverantwortung die Integrationsverantwortung des Bundestages. Hiernach sind Bundestag und Bundesregierung zur dauerhaften und nachhaltigen Übernahme von Verantwortung im Rahmen der europäischen Integration, d. h. bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren, aber auch bei der dynamischen Vertragsentwicklung bzw. dem weiteren Vertragsvollzug verpflichtet. Eine Übertragung der Budgetverantwortung auf andere Akteure durch unbestimmte haushälterische Ermächtigungen sei nicht zulässig. Der Bundestag muss dabei über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung entscheiden und „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben (BVerfG-Urteil vom 07.09.2011 – 2 BvR 1099/10 – "Griechenland-Hilfe"/"Euro-Rettungsschirm", Rn. 127).

Zur Wahrnehmung seiner Integrations- und Haushaltsverantwortung ist der Bundestag darauf angewiesen, an die Informationen zu gelangen, die er zur Abschätzung der Konsequenzen seiner Entscheidungen benötigt. Neben der Konkretisierung und Stärkung der diesbezüglichen Rechte des Bundestages nach Art. 23 GG hob das BVerfG vor allem die Verantwortung des Bundestages hervor, sich im Rahmen seiner Mitwirkung an EU-Angelegenheiten aktiv zu beteiligen. Seine Repräsentationsfunktion erfülle der Bundestag dabei grundsätzlich nicht durch einzelne Abgeordnete oder eine Gruppe von Abgeordneten, sondern in seiner Gesamtheit durch die Mitwirkung aller Mitglieder.

Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in EU-Angelegenheiten in der 18. Wahlperiode

A. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)

1. Mitwirkung des Bundestages (§ 1 EUZBBG)

§ 1 EUZBBG bestimmt (angelehnt an Art. 23 Abs. 2 GG) den Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union. Zudem wird sowohl das Recht des Bundestages zur Stellungnahme, als auch die Pflicht der Bundesregierung zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung unterstrichen.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG hebt den Hauptzweck der im EUZBBG geregelten parlamentarischen Beteiligungsrechte hervor: Sämtliche im EUZBBG geregelten Unterrichtungsrechte dienen in erster Linie dazu, den Bundestag in die Lage zu versetzen, die Willensbildung des Bundes in EU-Angelegenheiten aktiv mitzugestalten, insbesondere durch eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung an Prozessen und Entscheidungen auf europäischer Ebene mitzuwirken. Dieses Konzept der umfassenden und frühzeitigen Einbeziehung des Bundestages in EU-Angelegenheiten stützt sich auf den Grundsatz, dass nur eine aktive parlamentarische Beteiligung den Entscheidungsprozess hinreichend legitimieren und Kompetenzverluste an die Europäische Union kompensieren kann. Dagegen wäre eine bloße nachträgliche Kontrolle der Regierung für diesen Zweck unzureichend.

In § 1 Abs. 2 EUZBBG wird der Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union definiert. Als EU-Angelegenheiten sind nicht nur Vorgänge im Rahmen der Gemeinschaftsmethode zu verstehen, sondern auch Angelegenheiten auf völkerrechtlicher Grundlage außerhalb der EU-Verträge, „wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“. Gleichzeitig wird der nicht abschließende Charakter des Begriffs der EU-Angelegenheiten hervorgehoben (§ 1 Abs. 2 EUZBBG, „insbesondere“). Auf diese Weise wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die europäische Integration ein dynamischer Prozess ist, der Begriff der EU-Angelegenheiten mithin also offen für neue, unional oder intergouvernemental angestoßene politische oder rechtliche Entwicklungen sein muss.

2. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 2 EUZBBG)

Gemäß § 2 EUZBBG bestellt der Bundestag einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (im Folgenden: EU-Ausschuss). Er kann diesen ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Dazu zählen das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen sowie die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der EU eingeräumten Rechte. § 2 EUZBBG nimmt den Wortlaut von Art. 45 GG auf und hat primär deklaratorischen Charakter. Der EU-Ausschuss ist Querschnitts- und Fachausschuss zugleich.

Am 28. November 2013 richtete der Bundestag erstmals einen sogenannten Hauptausschuss ein, der auch Ausschuss im Sinne von Art. 45 GG sein sollte. Der Hauptausschuss, der zu vier Sitzungen zusammentrat und sich schwerpunktmäßig mit EU- und Haushaltsangelegenheiten befasste, legte eine Beschlussempfehlung in EU-Angelegenheiten vor. Er wurde mit Konstituierung der ständigen Ausschüsse im Januar 2014 aufgelöst.

Der EU-Ausschuss der 18. Wahlperiode wurde am 15. Januar 2014 konstituiert und führte im Berichtszeitraum 65 nichtöffentliche und fünf öffentliche Sitzungen durch, davon vier als öffentliche Anhörungen. Im Rahmen der Sitzungen fanden etwa 16 nicht öffentliche Expertengespräche statt. Der Ausschuss tagte im Berichtszeitraum zweimal in Brüssel. Außerhalb der Sitzungswochen und ergänzend zu den Beratungen wurden im Berichtszeitraum 27 telefonische Obleuteunterrichtungen und ca. 140 Berichterstattergespräche durchgeführt. Zahlreiche dieser Gespräche fanden mit Abgeordneten oder Regierungsvertretern aus EU-Mitgliedstaaten, -Kandidatenstaaten oder -assoziierten Staaten statt. Auch der Gedankenaustausch mit Vertretern europäischer Institutionen, darunter mit Mitgliedern der Europäischen Kommission (KOM), war in Ergänzung zu den Beratungen im Ausschuss Gegenstand informeller Gespräche.

Dem Ausschuss wurden im Berichtszeitraum neben zahlreichen nationalen Vorlagen 127 EU-Vorlagen zur federführenden Beratung überwiesen. Er legte zu den ihm überwiesenen nationalen Vorlagen fünf Beschlussempfehlungen vor. Bei sämtlichen europäischen Gesetzgebungsvorhaben, die der Subsidiaritätsprüfung unterliegen, ist der EU-Ausschuss mitberatend tätig. Er bildet die Europäischen Räte und Ratsformationen auf seiner Tagesordnung ab und fordert ergänzend zu den schriftlichen Vor- und Nachberichten bei Bedarf mündliche Unterrichtungen durch die Bundesregierung an. Schwerpunktthemen der Beratungen waren die Entwicklungen im

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Euroraum, die mehrjährige Finanzplanung der EU, Fragen der Vertiefung und verstärkten Kooperation in ausgewählten Politikbereichen, institutionelle Fragestellungen, der rechtsstaatliche Dialog, die Begleitung von Erweiterungsverhandlungen, die Migrations- und Flüchtlingspolitik, die Annäherung assoziierter Staaten sowie die Politik der europäischen Nachbarschaft.

Die Sonderrechte, insbesondere die Ermächtigung des Ausschusses nach Art. 45 GG bzw. § 2 EUZBBG, kamen im Berichtszeitraum nicht zur Anwendung. Gleiches gilt für die Rechte aus § 93 b GO-BT.

Im Rahmen der interparlamentarischen Zusammenarbeit traf der Ausschuss im Berichtszeitraum u.a. zu vier Sitzungen im bilateralen Format mit dem EU-Ausschuss der französischen Nationalversammlung bzw. im trilateralen Format des sogenannten Weimarer Dreiecks zusammen.

Der Vorsitz und Mitglieder des Ausschusses nahmen an 13 Konferenzen der EU-Ausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes (COSAC), darunter sechs Vorsitzendentreffen, teil.

3. Grundsätze der Unterrichtung (§ 3 EUZBBG)

In § 3 EUZBBG werden die Bestimmungen von Art. 23 Abs. 2 GG zur Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung in EU-Angelegenheiten konkretisiert und Grundsätze formuliert, die für alle Bereiche der Unterrichtung zu EU-Angelegenheiten Gültigkeit besitzen. Die vormals in § 4 EUZBBG (a. F.) niedergelegten Unterrichtungsgrundsätze wurden, nicht zuletzt aufgrund des BVerfG-Urteils von 2012 (2 BvE 4/11; siehe hierzu die unten jeweils angegebenen Randnummern), entsprechend erweitert. § 3 EUZBBG ist die zentrale Unterrichtungsnorm, nach der auch dann zu unterrichten ist, wenn Unterrichtungsgegenstände nicht explizit im EUZBBG aufgeführt werden. Nicht zuletzt soll damit der dynamischen Entwicklung der EU Rechnung getragen und eine Unterrichtung auch zu (noch) nicht im EUZBBG genannten EU-Angelegenheiten und Formaten (z. B. von Tagungen, Beratungsgremien, Dokumenten etc.) sichergestellt werden. Umgekehrt verstößt jede ausgebliebene, verspätete oder unvollständige Unterrichtung des Bundestages ungeachtet der jeweiligen Einzelbestimmungen gegen die Unterrichtungsgrundsätze. Sie sind unterschiedslos jeder Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten zugrunde zu legen und können durch die übrigen Bestimmungen des EUZBBG nicht eingeschränkt werden.

3.1 Allgemeine Unterrichtungsgrundsätze (§ 3 Abs. 1 EUZBBG)

§ 3 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG stellt klar, dass der Bundestag durch die Bundesregierung in EU-Angelegenheiten umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend zu unterrichten ist. Darüber hinaus stellt die Norm klar, dass das Parlament grundsätzlich schriftlich durch die Weiterleitung von Dokumenten oder Abgabe von eigenen Berichten der Bundesregierung zu unterrichten ist; eine mündliche Unterrichtung kann ergänzend erfolgen, ersetzt aber die schriftliche Unterrichtung nicht. Zudem muss die Bundesregierung sicherstellen, dass die Unterrichtung eine rechtzeitige Befassung des Bundestages ermöglicht.

Umfassende Unterrichtung

Das Gebot der umfassenden Unterrichtung zielt zunächst darauf, dass alle offiziellen und inoffiziellen Dokumente und Informationen dem Bundestag zur Verfügung zu stellen sind, sobald sie in den Einflussbereich der Bundesregierung gelangen, wobei es keine Rolle spielt, auf welchem Weg bzw. auf welche Weise die Bundesregierung diese erhalten hat (Rn. 119, 128, 147). Zu übermitteln hat die Bundesregierung aber auch „Informationen über informelle und nicht schriftlich dokumentierte Vorgänge sowie über Gegenstand, Verlauf und Ergebnis der Sitzungen und Beratungen aller Organe und Gremien der Europäischen Union, in denen sie vertreten ist, sowie über bi- und multilaterale Aktionen von Mitgliedstaaten auf völkerrechtlicher Ebene“ sowie über eigene Initiativen und Positionen in Angelegenheiten der EU (Rn. 147). Das Nichtvorliegen von Dokumenten kann demnach kein Unterrichtungshindernis sein. Ebenso wenig kann die Geheimhaltungsbedürftigkeit eines Unterrichtungsgegenstands das Ausbleiben von Unterrichtungen begründen, sondern muss durch geeignete Unterrichtungsformen (etwa die Einstufung und Einstellung von Dokumenten in die Geheimschutzstelle des Bundestages) aufgefangen werden (Rn. 119, 153).

Hinsichtlich der Umsetzung dieser Vorgaben ist generell darauf hinzuweisen, dass die Zahl der Unterrichtungen des Bundestages durch die Bundesregierung in EU-Angelegenheiten bemerkenswert hoch ist: So erreichten den Bundestag im Berichtszeitraum insgesamt ca. 65.000 Unterrichtungsdokumente gemäß EUZBBG (Anlage 2).

Die Bereitstellung und Übermittlung sowie Entgegennahme und Aufbereitung dieser hohen Zahl von Dokumenten stellt eine enorme gemeinsame logistische Leistung von Bundesregierung und Bundestagsverwaltung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dar. In der weit überwiegenden Zahl von Vorgängen entsprach die Praxis der Bundesregierung der Vorgabe der umfassenden Unterrichtung. Vor diesem Hintergrund sind einzelne Problembereiche zu sehen, in denen die Unterrichtung noch zu verbessern ist. Dazu gehören insbesondere:

- Im Berichtszeitraum wurde wiederholt das Nichtvorliegen von Dokumenten als Begründung dafür angeführt, dass eine schriftliche Unterrichtung zu einem Gegenstand insgesamt ausblieb. Dies beruht auf der Annahme, dass die schriftliche Unterrichtung nur auf der Grundlage bereits vorhandener Dokumente erfolgen könne. Der für den Fall des Nichtvorliegens entsprechender Dokumente vom Gesetzgeber vorgegebenen Pflicht zur Abgabe eigener Berichte kam die Bundesregierung nur vereinzelt nach. Offen ist, inwieweit eine Beschaffungspflicht der Bundesregierung für bei den EU-Institutionen vorliegende Dokumente zu EU-Angelegenheiten besteht.
- In einigen Fällen wurden im Berichtszeitraum aus dem parlamentarischen Raum Aussagen der Bundesregierung, dass bestimmte Dokumente bei ihr nicht vorlägen, in Zweifel gezogen. Dazu kam es u. a., wenn die entsprechenden Papiere bereits in der Presse bzw. im Internet kursierten, etwa bei den Vorschlägen der griechischen Seite für ein neues Euro-Rettungspaket im Frühsommer/Sommer 2015 (siehe hierzu Kap. II. A. 3.3 u. ff.). In Einzelfällen ließen die Antworten der Bundesregierung auch die Vermutung aufkommen, dass die Aussage, dass ein Dokument nicht vorliege, sich lediglich darauf bezog, dass das entsprechende Dokument der Bundesregierung nicht offiziell übermittelt worden war. Dies ist aber ausdrücklich nicht von Belang.
- Auch wurde, insbesondere im Bereich der GASP/GSVP bzw. des auswärtigen Handelns der EU (siehe hierzu Kap. II. A. 7), wiederholt die Übermittlung von Dokumenten aufgrund ihrer Vertraulichkeit verzögert oder abgelehnt, anstatt durch geeignete Maßnahmen (etwa durch Einstufung und Einstellung in die Geheimschutzstelle) eine vertrauliche Unterrichtung des Bundestages sicherzustellen.

Frühestmögliche Unterrichtung

Die Vorgabe der frühestmöglichen Unterrichtung beinhaltet, dass die Bundesregierung den Bundestag unmittelbar zu unterrichten hat, sobald sie von einer EU-Angelegenheit Kenntnis erlangt. Ein Ermessen hinsichtlich des Zeitpunktes der Unterrichtung besteht nicht (Rn. 128). Zentraler Zweck der frühestmöglichen Unterrichtung ist es, den Bundestag in die Lage zu versetzen, dass er sich an der Willensbildung des Bundes beteiligen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG) und eine „frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung“ ausüben kann und nicht in die Rolle des bloßen Nachvollzugs gerät (vgl. Rn. 107, 147). So muss dem Bundestag insbesondere die Möglichkeit gegeben werden, eine Stellungnahme zu erarbeiten, bevor sich die Bundesregierung auf EU-Ebene positioniert und nach außen wirksame Erklärungen, insbesondere bindende Erklärungen zu unionalen Rechtsetzungsakten und intergouvernementalen Vereinbarungen abgibt (Rn. 127).

Der Vorgabe der frühestmöglichen Unterrichtung ist im Berichtszeitraum in den allermeisten Fällen entsprochen worden. Allerdings bedürfen einzelne Bereiche auch künftig der besonderen Aufmerksamkeit:

- So war im Berichtszeitraum, etwa hinsichtlich der Unterrichtung zu Initiativen auf EU-Ebene (s. hierzu Kap. II. A. 4.2) oder der Vorberichterstattung zu Ratstagungen und anderen Treffen (s. hierzu u. a. Kap. II. A. 4.4), wiederholt eine verspätete Unterrichtung zu konstatieren. Eine mitwirkungsrelevante Verspätung tritt aus Sicht der Bundestagsverwaltung insbesondere in Fällen ein, wenn Unterrichtungen in den Sitzungswochen des Bundestages erst unmittelbar vor oder nach der betreffenden Ausschusssitzung eintreffen und somit nicht mehr angemessen in die Beratungen einbezogen werden können.
- Auch bezüglich der Übersendung von Entwurfsfassungen von Dokumenten waren wiederholt Schwierigkeiten zu verzeichnen. So waren einzelne Ressorts darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich bereits der erste Entwurf eines Papiers an den Bundestag zu übermitteln ist, um eine frühestmögliche Unterrichtung sicherzustellen. Gelegentlich wurde, insbesondere im Bereich der GASP/GSVP (siehe hierzu Kap. II. A. 7) die Übermittlung von Dokumenten unter Verweis auf ihren Entwurfscharakter gänzlich abgelehnt.

Fortlaufende Unterrichtung

Die Bundesregierung ist zum fortlaufenden Ausgleich von Informationsungleichgewichten zwischen den beiden Verfassungsorganen verpflichtet (Rn. 123). Die fortlaufende Unterrichtung schließt eine proaktive Übermittlung neuer Informationen ebenso ein wie die Aktualisierung bereits übermittelter Unterrichtungen und Dokumente. Insbesondere folgerte das BVerfG eine sich mit zunehmender Komplexität und Bedeutung eines

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

EU-Vorgangs sowie mit der zeitlichen Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung oder zum Abschluss einer Vereinbarung verdichtende Unterrichtungspflicht (Rn. 123).

Dem „Gebot laufender Aktualisierung des Informationsstandes des Bundestages“ (Rn. 128) wurde im Berichtszeitraum großenteils, insbesondere durch die kontinuierliche Übermittlung von Drahtberichten aus den Vorbereitungsgremien des Rates zufriedenstellend nachgekommen. Allerdings ist auf folgende Problemfelder hinzuweisen:

- Initiativen und Korrespondenzen der Bundesregierung bzw. anderer Akteure, die im Rahmen von EU-Angelegenheiten entstehen, wurden häufig nicht proaktiv, sondern erst auf Anforderung, etwa aufgrund von Hinweisen in der Presseberichterstattung, übermittelt (siehe hierzu insbesondere die Beispiele in Kap. II. A. 4.2). Dies betraf auch inoffizielle Dokumente (Non Paper), die zwar gemäß § 4 Abs. 3 EUZBBG auf Anforderung, im Falle besonderer Bedeutung oder aufgrund ihres Charakters als Initiativen der Mitgliedstaaten jedoch eigeninitiativ zu übermitteln sind (siehe hierzu Kap. II. A. 4.2 ff.).
- In Situationen besonderer politischer Dynamik und Brisanz bzw. in zeitlicher Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung war in einigen Fällen zu konstatieren, dass die Dichte der Unterrichtung eher abnahm, anstatt zuzunehmen. Ein solcher Effekt war u. a. zeitweise während des Verhandlungsprozesses zum dritten Euro-Rettungspaket für Griechenland (Griechenland III) zu beobachten. Hierbei mussten Unterrichtungen wiederholt eigens angefordert bzw. angemahnt werden (siehe hierzu Kap. II. A. 3.3 u. ff.). Dies war sicherlich zu einem gewissen Teil der in solchen Situationen zunehmenden Zeitnot zuzuschreiben. Andererseits kann gerade in solchen Phasen das Ausbleiben einer umfassenden Unterrichtung die Ausübung der Mitwirkungsrechte des Bundestages gefährden, da er hierdurch in eine bloß nachvollziehende Rolle geraten kann.

Schriftliche Unterrichtung / Unterrichtung des Bundestages als Ganzem

Vor dem Hintergrund der „Anforderungen an Klarheit, Verstetigung und Reproduzierbarkeit, die an eine förmliche Unterrichtung des Parlaments zu stellen sind“, hat das BVerfG die schriftliche Unterrichtung gegenüber der mündlichen als das „vorrangige Medium zur effektiven Information des Bundestages“ definiert (Rn. 131) und auf den lediglich ergänzenden und erläuternden Charakter mündlicher Unterrichtungen durch die Bundesregierung hingewiesen (Rn. 131). Das Schriftlichkeitserfordernis geht auf die Vorgabe zurück, dass als Adressat der Unterrichtung nur der Bundestag als Ganzer in Frage kommt (Rn. 129-132). Damit soll laut BVerfG gewährleistet werden, dass „sämtliche Abgeordnete gleichermaßen und unterschiedslos auf die übermittelten Informationen zugreifen“ können. „Inoffizielle Informationen einzelner Abgeordneter oder von Fraktionen und deren Beauftragten wie den Obleuten in den Ausschüssen erfüllen den Anspruch des Bundestages aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht“ (Rn. 130). Daher ist eine Ausnahme vom Prinzip der Unterrichtung des Bundestages als Ganzem nur in sehr eng begrenzten Fällen, etwa unter hohem Zeitdruck, statthaft.

Angesichts der hohen Zahl von schriftlichen Unterrichtungen im Berichtszeitraum (siehe oben) kann festgestellt werden, dass den genannten Vorgaben großenteils entsprochen worden ist. Allerdings ist anzumerken:

- Im Bereich der Fachausschüsse des Bundestages fanden im Berichtszeitraum Unterrichtungen gelegentlich ausschließlich mündlich bzw. im Rahmen eines begrenzten Teilnehmerkreises statt. Dies entspricht nicht den genannten verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben. Zudem wird durch eine lediglich mündliche (Teil-) Unterrichtung auch eine nachträgliche Unterrichtung des gesamten Bundestages durch das dokumentenbasierte bundestagsinterne EU-Informationssystem EuDoX und damit die Sicherstellung eines einheitlichen Unterrichtungsniveaus aller Abgeordneten erschwert oder unmöglich gemacht.
- Gleiches gilt auch für schriftliche Unterrichtungen, die nur für einen Teil der Abgeordneten, etwa die Mitglieder eines oder mehrerer Ausschüsse, erstellt und nicht an das Referat PE 5 als offizielle Eingangsstelle für EU-Unterrichtungen und -Dokumente zur Einstellung in EuDoX übermittelt wurden. Die Bundesregierung ist prinzipiell gehalten, die entsprechende E-Mail-Adresse bei allen Unterrichtungen gemäß EUZBBG in Kopie zu setzen, kam dem aber nicht immer nach.
- Auch der im Berichtszeitraum gelegentlich erfolgte Verweis seitens der Bundesregierung auf die Beantwortung von Fragen einzelner Abgeordneter im Rahmen des individuellen Fragerechts gemäß § 105 GO-BT kann eine schriftliche Unterrichtung des Bundestages als Ganzem lediglich ergänzen, nicht jedoch ersetzen. So war diesbezüglich u. a. eine entsprechende Antwort des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 17. Februar 2014 auf die zuvor erfolgte Anforderung eines Positionspapiers zu möglichen weiteren Hilfen für Griechenland durch die Bundestagsverwaltung zu beanstanden (Referat PE 5, 04.03.2014).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ermöglichung der Befassung des Bundestages

Die Bundesregierung hat sicherzustellen, dass ihre Unterrichtung eine angemessene Befassung und Mitwirkung des Bundestages ermöglicht. Dieser Vorgabe wurde im Berichtszeitraum in den meisten Fällen entsprochen. Allerdings kam es zu einigen Fällen, in denen eine angemessene Befassung des Bundestages nicht oder nur schwer möglich war. Neben Angelegenheiten, in denen eine frühestmögliche Unterrichtung nicht erfolgte (s. o.), sind in diesem Zusammenhang folgende Problemfelder zu nennen:

- Durch die zunehmend verzögerte Übersetzung von EU-Vorlagen durch die EU-Institutionen, insbesondere bei der Überarbeitung bestehender Rechtsakte oder der Vorlage von Gesetzespaketen der KOM, entstand im Berichtszeitraum in einigen Fällen ein erheblicher zeitlicher Verzug bei der Überweisung von EU-Vorhaben in die Fachausschüsse. Ein verzögerte Beratung von EU-Vorlagen kann im Einzelfall mitwirkungsrelevante Folgen haben (siehe hierzu Kap. II. A. 6.1).
- Gleiches gilt für Fälle, in denen Vorlagen auf EU-Ebene kurzfristig vorgelegt und verabschiedet werden (siehe ebenda). Auch hierbei kann es zu einer gravierenden Verkürzung von Fristen kommen, die dem Bundestag eine Befassung erschwert oder verunmöglicht. Hier hat sich die Bundesregierung für eine zeitliche Streckung der Verhandlungen auf EU-Ebene einzusetzen, damit der Bundestag seine Mitwirkungsrechte wahrnehmen kann.
- Nicht abschließend geklärt ist die Frage, inwieweit die Bundesregierung prinzipiell dafür sorgen muss, dass EU-Vorlagen zur Beratung im Bundestag in deutscher Sprachfassung vorliegen, da eine Sprachbarriere, insbesondere bei juristischen bzw. fachlich anspruchsvollen Texten ein objektives Beratungshindernis darstellen und eine Befassung erschweren oder verunmöglichen kann. Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages (WD 3 – 3000 – 051/15) kam hinsichtlich der Frage nach dem Bestehen einer entsprechenden Pflicht der Bundesregierung zu einem eingeschränkt bejahenden Ergebnis. Das Erfordernis der Anfertigung einer (Arbeits-)Übersetzung für die Beratungen des Bundestages steht der Vorgabe der frühestmöglichen Unterrichtung nicht entgegen: Grundsätzlich gilt, dass dem Bundestag die erste vorliegende Fassung von EU-Vorlagen, unabhängig von der jeweiligen Sprachfassung, zu übermitteln ist. Eine gegebenenfalls anzufertigende Arbeitsübersetzung sollte die Übermittlung des Originaldokuments nicht verzögern, sondern sollte nach Fertigstellung nachgereicht werden.

3.2 Inhaltliche und formale Anforderungen an die Unterrichtung (§ 3 Abs. 2 und 3 EUZBBG)

Gemäß § 3 Abs. 2 EUZBBG hat sich die Unterrichtung der Bundesregierung insbesondere auf die eigene Willensbildung hinsichtlich einer EU-Angelegenheit, die Vorbereitung und den Verlauf der Beratungen der Organe der EU, Stellungnahmen des Europäischen Parlaments (EP), der KOM und der anderen Mitgliedstaaten sowie die getroffenen Entscheidungen zu erstrecken. § 3 Abs. 3 EUZBBG legt fest, dass sich die Pflicht zur Unterrichtung auch auf die Vorbereitung und den Verlauf der Beratungen der informellen Ministertreffen sowie der Organe, Gremien und Institutionen der Eurozone und „vergleichbarer Institutionen, die auf Grund völkerrechtlicher Verträge und sonstiger Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“, zusammentreten, bezieht. Dabei schließt die Unterrichtungspflicht alle vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen ein, womit verdeutlicht wird, dass der Bundestag bereits in einer sehr frühen Phase über EU-Angelegenheiten zu unterrichten ist.

Hinsichtlich der Umsetzung der o. g. Vorgaben im Berichtszeitraum lässt sich grundsätzlich feststellen:

- Hinsichtlich der Willensbildung der Bundesregierung und der Vorbereitung von Beratungen auf EU-Ebene findet, gemessen an den normativen Vorgaben des EUZBBG, keine umfassende Unterrichtung des Bundestages statt. Diese setzt erst mit den Beratungen in den Gremien und Institutionen auf EU-Ebene ein. Die vor den Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) erstellten Weisungen an den deutschen Vertreter werden derzeit erst nach den entsprechenden Sitzungen an den Bundestag übermittelt (siehe hierzu Kap. II. A. 4.2); entsprechende Weisungen zu anderen Beratungsgremien werden dem Bundestag nicht übermittelt. Auch der gelegentlich den offiziellen Beratungen auf EU-Ebene vorgeschaltete Prozess der Sondierung, etwa mit anderen Mitgliedstaaten, ist der Unterrichtung zumeist entzogen. So fand etwa zu einem Treffen der Bundesregierung mit Regierungen anderer Mitgliedstaaten in Brüssel im Vorfeld des britischen Brexit-Referendums am 23. Juni 2016 keine schriftliche Unterrichtung statt (siehe hierzu Kap. II. A. 4.1 u. ff.). In anderen Fällen wurde unter dem Hinweis auf den informellen Charakter von Treffen und Gesprächen oder von Gremienformaten eine Unterrichtung unterlassen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Über den Verlauf von Beratungen auf EU-Ebene wird zumeist nur in den Draht- bzw. Hauptstadtberichten (siehe hierzu Kap. II. A. 4.1) auf Ebene der Ratsarbeitsgruppen unterrichtet. In anderen Unterrichtungsformaten, etwa in Nachberichten zu Sitzungen und Tagungen (siehe hierzu Kap. II. A. 4.1 bzw. 4.4), wird dagegen häufig nur summarisch über Beratungsverläufe berichtet.
- Über die Ergebnisse von Beratungen auf EU-Ebene wird der Bundestag hingegen in den allermeisten Fällen regelmäßig unterrichtet.

3.3 Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (§ 3 Abs. 4 EUZBBG)

In § 3 Abs. 4 EUZBBG wird festgestellt, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung von den Unterrichtungspflichten unberührt bleibt. Dieser Kernbereich schließt laut BVerfG einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich ein, zu dem die interne Willensbildung der Regierung in ressortinternen und -übergreifenden Abstimmungsprozessen gehört. Solange dieser Teilbereich der internen Willensbildung der Bundesregierung nicht abgeschlossen ist, besteht kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung (Leitsatz 4 u. Rn. 115). Dieser setzt jedoch unmittelbar ein, wenn die Bundesregierung „ihre Willensbildung selbst soweit konkretisiert hat, dass sie Zwischen- oder Teilergebnisse an die Öffentlichkeit geben kann oder mit einer eigenen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will“ (Rn. 124).

Im Berichtszeitraum wurde in einigen Fällen mit Verweis auf § 3 Abs. 4 EUZBBG die Übermittlung von Dokumenten durch die Bundesregierung abgelehnt; in anderen Fällen erfolgte ein mittelbarer Verweis auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung:

- Entsprechende Verweise erfolgten wiederholt bei der Ablehnung der Übermittlung von Positionspapieren aus dem BMF. So wurde hinsichtlich eines BMF-Positionspapiers zu neuen Hilfen für Griechenland auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung bzw. die Rechtsprechung des BVerfG verwiesen (Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs [PStS] im BMF an zwei Abgeordnete vom 13.02.2014 sowie vom 03.03.2014). Unmittelbar auf § 3 Abs. 4 EUZBBG wurde bei der Ablehnung der Übermittlung eines Papiers zum EU-Türkei-Abkommen im Bereich der Flüchtlingspolitik (BMF 25.08.2016) sowie hinsichtlich eines Papiers „Deutsche Strategie bezüglich Brexit“ (BMF 28.06.2016) rekurriert. In den genannten Fällen lagen die Papiere trotz ihres internen Charakters der Presse vor. Aufgrund der Gesamtumstände erschien daher aus Sicht der Bundestagsverwaltung eine Berufung auf § 3 Abs. 4 EUZBBG zweifelhaft.
- Auch die Übermittlung eines „informellen Argumentationspapiers“ der Staatsministerin für Kultur und Medien (BKM) zum Vorschlag einer Generalklausel zum Schutz von Kultur und Medien im Rahmen des TTIP-Abkommens, welches die BKM in die Tagung des Rates Bildung, Jugend, Kultur und Sport am 25. November 2014 hatte einbringen wollen, wurde seitens der Bundesregierung mit Verweis auf § 3 Abs. 4 EUZBBG abgelehnt. Dies wurde damit begründet, dass das Papier „innerhalb der Bundesregierung nicht abgestimmt“ gewesen sei (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi] 16.12.2014). Diese Argumentation, die darauf hinauslief, dass der geschützte Kernbereich noch nicht verlassen worden sei, stand jedoch im Widerspruch zu der Tatsache, dass das Papier im Vorfeld der genannten Ratstagung bereits an die Delegationen der anderen Mitgliedstaaten übermittelt worden war, womit die BKM als Teil der Bundesregierung aus Sicht der Bundestagsverwaltung bereits in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eingetreten war.
- Eine Bezugnahme auf § 3 Abs. 4 EUZBBG fand sich in den Ablehnungsschreiben des Bundeskanzleramtes (BK’amt) hinsichtlich der Übersendung von Schreiben an die Bundeskanzlerin des griechischen Ministerpräsidenten vom 15. März 2015 zur Eurokrise sowie des türkischen Ministerpräsidenten an alle Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten von Ende September 2015 zum geplanten EU-Türkei-Abkommen, auf die in der Presse Bezug genommen worden war. In beiden Fällen wurde die Ablehnung der Übermittlung dahingehend begründet, dass „durch die Durchbrechung der Vertraulichkeit dieser Korrespondenz die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung insgesamt erheblich beeinträchtigt würde“ (BK’amt 27.03.2015 u. 05.10.2015). Diese Argumentation erschien im Lichte der Unterrichtungsvorgaben problematisch: So finden Initiativen von Regierungen von Drittländern gegenüber allen EU-Regierungschefs nicht mehr in einem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung statt, sondern bewegen sich bereits auf der Ebene bi- bzw. multilateraler (Vor-)Verhandlungen. Zum anderen ist der Verweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit eines Unterrichtungsgegenstandes gerade kein Hinderungsgrund für eine umfassende Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten. Auch wurden in den genannten Fällen keine anderweitigen Unterrichtungsmethoden, etwa die Abgabe eigener Berichte gemäß § 3 Abs. 1 EUZBBG, angewandt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Ein Sonderfall der Bezugnahme auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung ergab sich Ende 2013 hinsichtlich der Unterrichtung zu dem Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kuba andererseits. Die Übermittlung von Unterrichtungsdokumenten zu dem Abkommen wurde hierbei zeitweise vom Auswärtigen Amt (AA) mit der Begründung abgelehnt, dass Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen (RAG) zur GASP/GSVP generell als Teil der exekutiven Eigenverantwortung anzusehen seien und somit eine Unterrichtungspflicht entsprechend § 7 EUZBGG grundsätzlich nicht bestehe (AA 09.10.2013). Diese Argumentation wurde im weiteren Verlauf jedoch nicht aufrechterhalten, da das Abkommen neben der GASP/GSVP zahlreiche vergemeinschaftete Politikbereiche umfasst (siehe hierzu die ausführliche Darstellung in Kap. II. A. 7.1).

3.4 Verzicht des Bundestages auf Unterrichtungen (§ 3 Abs. 5 EUZBBG)

Der Bundestag kann gemäß § 3 Abs. 5 EUZBBG auf einzelne Unterrichtungen verzichten, es sei denn, eine Fraktion bzw. fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages widersprechen. Diese Bestimmung soll einer „Überflutung“ des Bundestages mit Informationen entgegenwirken, die „weder administrativ noch durch die Abgeordneten verarbeitet werden können“ (Begründung der EUZBBG-Neufassung, BT-Drs. 12/12816, Nr. 9).

Ein entsprechender Verzicht unter Verweis auf § 3 Abs. 5 EUZBBG wurde im Berichtszeitraum, wie bereits im Berichtszeitraum des 1. Monitoringberichts, nicht ausgesprochen.

4. Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten (§ 4 EUZBBG)

§ 4 EUZBBG konkretisiert die in § 3 EUZBBG geregelten Unterrichtungsgrundsätze mit Blick auf die Übermittlung von Dokumenten und Informationen von Organen und Institutionen aus den vergemeinschafteten und intergouvernemental ausgestalteten Bereichen des Europarechts sowie Unterrichtungsdokumenten der Bundesregierung. Neben insbesondere zu übersendenden Dokumenten und Berichten werden in § 4 Abs. 1 EUZBBG zeitliche und qualitative Mindestanforderungen an Unterrichtungen in Berichtsform genannt. In § 4 Abs. 2 EUZBBG werden Vorgaben für die Unterrichtung über Initiativen der Bundesregierung und anderer Mitgliedstaaten sowie des Bunderates und der Länder auf EU-Ebene sowie über die Sammelweisungen für den deutschen Vertreter im AStV formuliert. Weiterhin werden einzelne Unterrichtungsformate und Berichtsformen wie Non Paper (§ 4 Abs. 3 EUZBBG), Vor- und Nachberichte zu Tagungen (§ 4 Abs. 4 EUZBBG), Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union (StäV) in Brüssel (§ 4 Abs. 5 EUZBBG) sowie Vertragsverletzungsverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof der EU (EuGH; § 4 Abs. 6 EUZBBG) aufgeführt.

4.1 Insbesondere zu übersendende Dokumente sowie zeitliche und qualitative Mindestanforderungen an Berichte (§ 4 Abs. 1 EUZBBG)

Gemäß § 4 Abs. 1 EUZBBG erfolgt die Unterrichtung des Bundestages insbesondere durch die Übersendung von bei der Bundesregierung eingehenden Dokumenten der dort aufgeführten Organe und Institutionen einschließlich deren vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen sowie Berichten der Bundesregierung einschließlich der StäV zu Sitzungen der genannten Institutionen, des EP und seiner Ausschüsse sowie zu Trilogen und Beschlüssen der KOM. Zugleich bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 1 die Pflicht der Bundesregierung zur Übersendung sämtlicher eingehender Dokumente von mit EU-Angelegenheiten befassten Institutionen und Gremien sowie von Berichten der Bundesregierung einschließlich der StäV über ihre Teilnahme an Sitzungen dieser europäischen Institutionen und Gremien. Hiervon erfasst sind unter anderem Draht- bzw. Hauptstadtberichte aus allen RAG sowie Berichte aus weiteren Vorbereitungsgremien und Arbeitsgruppen. Die in § 4 Abs. 1 EUZBBG vorgenommene Aufzählung von Formaten ist nicht abschließend („insbesondere“), so dass auch nicht explizit genannte Dokumente und Berichte von der Regelung erfasst sind.

Des Weiteren nennt § 4 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG zeitliche und qualitative Anforderungen an Berichte über Sitzungen, die zumindest die Positionierungen der Bundesregierung und anderer Regierungen von Mitgliedstaaten, den Verhandlungsverlauf einschließlich der Zwischen- und Endergebnisse sowie Informationen über eingelegte Parlamentsvorbehalte enthalten müssen. Dies korrespondiert insbesondere mit § 4 Abs. 4 EUZBBG, in dem u. a. die Pflicht zur Vor- und Nachberichterstattung zu Tagungen konkretisiert wird (siehe hierzu Kap. II. A. 4.4).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Übermittlung von Dokumenten und Berichten

Die Übermittlung von Dokumenten und Berichten gemäß § 4 Abs. 1 EUZBBG fand im Berichtszeitraum in den meisten Fällen problemlos statt. Jedoch gibt es einige Bereiche, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen:

- Obwohl die Liste der unter § 4 Abs. 1 EUZBBG genannten Organe, Institutionen und Gremien nicht abschließend ist, führten Formate, die hier nicht explizit aufgeführt sind, zu unterschiedlichen Auffassungen von Bundestagsverwaltung und Bundesregierung hinsichtlich der Reichweite der Unterrichtungspflichten. Exemplarisch genannt seien hier Gipfeltreffen des Europäischen Rates (ER) mit Drittstaaten, bei denen wiederholt seitens der Bundesregierung eine umfassende Unterrichtungspflicht gemäß EUZBBG bezweifelt wurde (siehe hierzu die weiteren Ausführungen in Kap. II. A. 4.4).
- Des Weiteren wurde etwa hinsichtlich informeller Ministertreffen, an denen Vertreter nur eines Teils der Mitgliedstaaten sowie von Drittstaaten beteiligt waren, seitens der Bundesregierung verschiedentlich die Übermittlung von Vor- und Nachberichten gemäß § 4 Abs. 4 EUZBBG unter Verweis auf das besondere Format der Treffen abgelehnt (siehe hierzu Kap. II. A. 4.4), obwohl von der Bundestagsverwaltung auf die Unterrichtungspflicht gemäß EUZBBG auch in diesen Fällen hingewiesen worden war.
- Probleme bei der Unterrichtung über abweichende Formate, die in § 4 Abs. 1 EUZBBG nicht explizit aufgeführt sind, traten im Berichtszeitraum auch hinsichtlich von vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen auf: Bereits in der davor liegenden Zeit hatte es, etwa hinsichtlich der Einrichtung einer informellen Arbeitsgruppe zur Finanztransaktionssteuer, Diskussionen darüber gegeben, ob bzw. inwieweit aus Arbeitsgruppen, die nicht explizit zu den Arbeitsgruppen des Rates zählen, zu unterrichten sei. Dies hatte bei der EUZBBG-Novellierung dazu geführt, dass neben der Erwähnung „sonstiger Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Rates“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 1a EUZBBG) an verschiedenen Stellen auch explizit eine Unterrichtungspflicht hinsichtlich „aller … vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen“ (so in § 4 Abs. 1 Nr. 1c, aber auch in § 3 Abs. 2 u. 3 EUZBBG) aufgenommen worden war. Gleichwohl sind auch im Berichtszeitraum Fälle aufgetreten, in denen die spezielle Form und Arbeitsweise von Gremien zum zeitweisen oder gänzlichen Ausbleiben von Unterrichtungen geführt hat.
  - Zu der sogenannten „Task Force Lampedusa“, die Ende 2013 nach dem Tod Hunderter Flüchtlinge vor der Insel Lampedusa eingerichtet worden war, musste die Bundestagsverwaltung Berichte zu den Sitzungen der Gruppe bei der Bundesregierung eigens anfordern. Das Bundesministerium des Innern (BMI), das zunächst erklärt hatte, dass keine Berichte zu den bereits stattgefundenen Treffen dieser Gruppe vorlägen (BMI via BMWi, 25.11.2013), übermittelte erst nach dem Hinweis der Bundestagsverwaltung auf die Rechtsgrundlage entsprechende Berichte.
  - Am 5. November 2015 unterrichtete das BMF in einem Schreiben an den Haushaltsausschuss über eine Arbeitsgruppe, in der die KOM seit September 2015 mit den Mitgliedstaaten über die Umsetzung einheitlicher Rechnungslegungsstandards (EPSAS) beriet. In dem Schreiben wurde die Arbeitsgruppe als „technisch orientierte Gruppe“ beschrieben, die kein Beschlussgremium darstelle und deren Ziel „die Informationsgewinnung für die Kommission“ sei. Des Weiteren wurde darüber berichtet, dass im Vorfeld der Sitzung der Arbeitsgruppe eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein gemeinsames, dem Schreiben beigefügtes Grundsatzpapier zum Thema EPSAS verabschiedet habe, welches den Mitgliedern der EPSAS-Arbeitsgruppe über EUROSTAT als deutscher Standpunkt übermittelt worden war. Zudem wurde mitgeteilt, dass die EPSAS-Arbeitsgruppe die Einrichtung von Untergruppen (sogenannten „Zellen“) plane, an denen sich die Bundesregierung beteiligen wolle. Auf Bitte der Bundestagsverwaltung vom 11. November 2015 um Berichterstattung aus den vorgenannten Arbeitsgruppen wurde vom BMF auf Arbeitsebene darauf hingewiesen, dass es sich bei der EPSAS-Arbeitsgruppe nicht um eine Arbeitsgruppe des Rates handle und zudem eine Berichtspflicht über die Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom EUZBBG nicht erfasst sei (BMF 17.11.2015). Im weiteren Verlauf wurde der Haushaltsausschuss in größeren Abständen schriftlich über aktuelle Entwicklungen in der EPSAS-Arbeitsgruppe unterrichtet, Sitzungsberichte zu der EPSAS-Arbeitsgruppe und deren Untergruppen sowie zur Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurden jedoch nicht übermittelt.
  - Nicht proaktiv unterrichtet wurde der Bundestag zunächst über die Sitzung eines bis dato unbekannten „informellen HaPol. Ausschuss[es]“, der am 6./7. Oktober 2016 zu dem CETA-Abkommen beriet. Ein Bericht zu dieser Sitzung wurde in der entscheidenden Phase der Verhandlungen über die Unterzeichnung des Abkommens erst knapp zwei Wochen nach der Sitzung auf Anforderung übermittelt.
- Zu den wichtigsten Unterrichtungsdokumenten zu EU-Angelegenheiten, die dem Bundestag vorliegen, zählen insbesondere die Drahtberichte der StäV bzw. der Ressorts aus den RAG und anderen EU-Gremien.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insgesamt wurden dem Bundestag im Berichtszeitraum über 15.000 Drahtberichte (einschließlich von Berichten im sogenannten Hauptstadtformat) von der Bundesregierung übermittelt. Dies umfasst nicht nur Berichte aus den Vorbereitungsgremien des Rates (siehe unten), sondern auch Drahtberichte zu Sitzungen des EP sowie zu Ratstagungen und sonstigen Gremien und Treffen. Hinsichtlich der Übermittlung von Drahtberichten aus den im Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates (Ratsdok. Nr. 11502/16) geführten Arbeitsgruppen des Rates ist zu vermerken, dass im Berichtszeitraum zu der ganz überwiegenden Zahl von RAG, die im Berichtszeitraum tagten, Sitzungsberichte zugeleitet wurden.

– Im Berichtszeitraum unterstützten bis zu 158 reguläre RAG die Arbeit des Rates. Davon tagten im Durchschnitt der Berichtsjahre 133 RAG, zu 115 RAG liegen dem Bundestag Drahtberichte vor. Dies entspricht einer Quote von 86 % von aktiven RAG, über die der Bundestag mittels Drahtberichten unterrichtet worden ist. Die Berichterstattung erfolgte allerdings nicht durchgängig vollständig zu allen aktiven RAG und war zu einigen Gruppen lückenhaft. Dies betrifft insbesondere, aber nicht ausschließlich RAG im Bereich der GASP/GSVP (siehe hierzu Kap. II. A. 7.1).

– In den Bereichen Justiz und Inneres, Verkehr/Telekommunikation/Energie, Umwelt sowie Bildung/Jugend/Kultur/Sport lagen im Berichtszeitraum zu allen im Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates aufgeführten RAG Drahtberichte vor.

– Hinsichtlich jener RAG, die zwar im Berichtszeitraum getagt haben, zu denen jedoch keine Drahtberichte übermittelt wurden, ist augenfällig, dass die Zahl der Gruppen, aus denen nicht berichtet wurde, im Bereich Auswärtige Angelegenheiten besonders hoch ist. So liegen in diesem Bereich zu den im Untersuchungszeitraum tagenden 34 RAG lediglich zu 24 RAG Drahtberichte vor, wobei nur zu ca. der Hälfte der Gruppen vollständig oder nahezu vollständig berichtet wurde (zur detaillierten Auswertung in diesem Bereich siehe Kap. II. A. 7.1). Im Bereich Wirtschaft und Finanzen wurden keine Drahtberichte zum Ausschuss für Finanzdienstleistungen sowie zum Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) und, im intergouvernementalen Bereich der Eurozone, zur Eurogruppenarbeitsgruppe (EAG) sowie zum ESM-Direktorium übermittelt (siehe hierzu die weiteren Ausführungen unten). Zu dem im Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates aufgeführten Ausschuss für Wirtschaftspolitik liegen dem Bundestag keine Sitzungsinformationen vor. Im Bereich Allgemeine Angelegenheiten erhielt der Bundestag keine Drahtberichte aus der Gruppe der Rechts- und Sprachsachverständigen sowie aus dem CIS-Koordinierungsausschuss (CCCIS), im Bereich Landwirtschaft aus der Gruppe Genetische Ressourcen in der Landwirtschaft sowie der Gruppe der Leiter der Pflanzenschutzdienste. Im Bereich Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt/Industrie/Forschung/Raumfahrt) wurden keine Drahtberichte aus dem Ausschuss für den Europäischen Raum für Forschung und Innovation (ERAC) übermittelt. Im Bereich Beschäftigung/Sozialpolitik/Gesundheit/Verbraucherschutz fand keine Berichterstattung aus dem Ausschuss für Sozialschutz statt; über den ebenfalls im Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates verzeichneten Beschäftigungsausschuss liegen dem Bundestag keine Sitzungsinformationen vor. Des Weiteren fand keine Berichterstattung aus dem Sicherheitsausschuss, sowie der die Sitzungen des AStV I vorbereitenden Mertens-Gruppe statt.

– Eine Besonderheit besteht hinsichtlich der Unterrichtung zu Vorbereitungsgremien des Rates Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), der Eurogruppe und des ESM-Gouverneursrats. Während es sich beim ECOFIN um eine reguläre Ratsformation handelt, stellen Eurogruppe und ESM-Gouverneursrat im Bereich der Eurozone vergleichbare Beschlussgremien dar. Vorbereitet werden die Tagungen dieser Gremien von dem gemäß Art. 134 AEUV eingerichteten WFA, der EAG sowie, im Fall des ESM-Gouverneursrates, dem ESM-Direktorium. Über die Sitzungen dieser Gremien erhält der Bundestag keine eigenständigen Berichte. Lediglich wird in kombinierten Vor- und Nachberichten des BMF zu den Tagungen von ECOFIN, Eurogruppe und ESM-Gouverneursrat kursorisch zu einzelnen Themen über die Beratungen in diesen Vorbereitungsgremien berichtet. Dies entspricht nach hiesiger Auffassung nicht den Vorgaben gemäß § 3 Abs. 1 und 2 sowie § 4 Abs. 1 EUZBBG. Insbesondere werden hierbei nicht die Grundsätze der umfassenden sowie der frühestmöglichen Unterrichtung (aufgrund der zeitversetzt stattfindenden Sitzungen) beachtet (zu den sogenannten „Kombi-Berichten“ des BMF siehe auch die Ausführungen in Kap. II. A. 4.4).

– Eine weitere Besonderheit bestand bezüglich der Unterrichtung über die RAG Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung), zu der seit Sommer 2015 vor dem Hintergrund der sogenannten „Lux-Leaks“-Debatte verstärkt aus dem parlamentarischen Raum ältere Drahtberichte bei der Bundestagsverwaltung angefragt wurden. Die Bundesregierung (BMF) übersandte daraufhin lediglich einige der fehlenden Berichte und verwies auf den erheblichen Aufwand, den die Recherche von älteren Drahtberichten mit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sich bringe. Auch wurde ein Rechtsanspruch des Bundestages auf Drahtberichte aus früheren Jahren in Zweifel gezogen, da diese nicht mehr relevant für die aktuelle Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten seien. Weiterhin wurde gegenüber der Bundestagsverwaltung erklärt, dass keine Berichte zu den Untergruppen der RAG existierten, da es sich „hier nicht um offizielle Ratsgremien handel[e]“ (BMF 29.01.2016). Diesen Angaben widersprach aber, dass zumindest ein solcher Bericht bereits übermittelt worden war und zudem die Untergruppen im offiziellen Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates (Ratsdok. Nr. 11502/16) verzeichnet sind. Ungeachtet dessen sind gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2a EUZBBG i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 1c EUZBBG grundsätzlich Berichte zu Sitzungen aller vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen des Rates und weiterer Institutionen an den Bundestag zu übermitteln.

  - Hinsichtlich der generellen Qualität der Drahtberichte lässt sich, wie auch hinsichtlich anderer Unterrichtungsdokumente, eine breite Streuung feststellen. Generell bieten die Drahtberichte zumeist einen guten Einblick in die laufenden Verhandlungen zu EU-Angelegenheiten. Häufig fallen sie jedoch inhaltlich sehr knapp aus. Non Paper und Tischvorlagen, die in den Drahtberichten erwähnt werden, übermittelt die Bundesregierung in der Regel auf Anforderung. Mit der Umstellung des Formats der Drahtberichte Ende September 2016 sind einige Änderungen der Übersendungspraxis vorgenommen worden. So werden nunmehr z. T. wichtige Sitzungsdokumente im Anhang der Berichte mit übermittelt. Dies stellt eine Steigerung des Unterrichtungswerts der Berichte dar. Als weitere Verbesserung wurde aus den Fraktionen angeregt, dass die Dokumentennummern der im Text behandelten Dossiers und Hauptdokumente im Berichtskopf aller Drahtberichte aufgeführt werden.

- Im Berichtszeitraum erreichten die Bundestagsverwaltung wiederholt Anfragen aus dem parlamentarischen Raum, die auf detailliertere Unterrichtungen aus Trilogverhandlungen gerichtet waren. Die Bundesregierung nimmt selbst nicht an den Trilogverhandlungen teil, wird jedoch regelmäßig durch die jeweilige Ratspräsidentschaft über den aktuellen Stand informiert. Hierzu werden dem Bundestag entsprechende Drahtberichte, AStV-Weisungen und Vermerke des Ratsvorsitzes übermittelt. Ob der Bundesregierung darüber hinaus weitere Dokumente zugänglich sind, die für eine Unterrichtung von Interesse sein könnten, etwa Zwischenstände der in den Trilogverhandlungen verwendeten Übersichten der verschiedenen Positionen in Form von Synopsen, ist der Bundestagsverwaltung nicht bekannt.
- Ebenfalls klärungsbedürftig erscheint die Frage der künftigen Unterrichtung zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten der KOM (Komitologie). In diesem Bereich, der im EUZBBG nicht explizit erwähnt wird, findet bislang keine systematische Unterrichtung statt. Im 1. Monitoringbericht wurde angeregt, „eine strukturierte Berichtspraxis der Bundesregierung für diesen Bereich zu etablieren, die es dem Bundestag ermöglicht, frühestmöglich von wichtigen geplanten Durchführungs- und delegierten Rechtsakten der KOM Kenntnis zu erlangen“. Dieser Vorschlag wurde bislang nicht weiter verfolgt. Gleichwohl hat die Thematik durch die immer wieder laut werdende Forderung aus dem parlamentarischen Raum nach einer größeren Transparenz in diesem Bereich, insbesondere aber durch die vom BVerfG vorgenommene Auslegungsentscheidung zu den Unterrichtungspflichten in EU-Angelegenheiten, erneut an Aktualität gewonnen.
  - Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum ohne Anerkennung einer Rechtspflicht auf Anforderung aus dem Bundestag über einzelne Komitologieausschüsse unterrichtet. So erhält der Bundestag seit 2013 Berichte aus dem Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebens- und Futtermittel (SCPAFF, vormals StALuT), in dem u. a. über einige besonders kontrovers diskutierte Themen (Zulassung von genetisch veränderten Maissorten, Verlängerung der Zulassung von Glyphosat, Kriterien zur Identifizierung endokriner Disruptoren) beraten wurde. Zu diesen Themenkreisen sind in der 18. Wahlperiode Anträge auf Stellungnahmen des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 3 GG (BT-Drs. 18/180, 18/7675 u. 18/10382) gestellt worden.
  - Am 13. April 2016 ist eine Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (IIV) in Kraft getreten, die eine bessere Unterrichtung der Mitgliedstaaten durch die KOM zu delegierten Rechtsakten vorsieht. So sollen künftig u. a. vorläufige Verzeichnisse der geplanten delegierten Rechtsakte und weitere Dokumente an die Mitgliedstaaten übermittelt werden. Des Weiteren legte die KOM am 14. Februar 2017 einen Legislativvorschlag zur Änderung der sogenannten Komitologie-Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Verabschiedung von Durchführungsrechtsakten durch die KOM vor, der einige Änderungen des Verfahrens vorsieht. So wird eine weitere Verfahrensstufe nach Anrufung des sogenannten Berufungsausschusses eingeführt, wenn dieser - wie in der Vergangenheit besonders in umstrittenen Bereichen wie z. B. bei Durchführungsrechtsakten zu genetisch veränderten Organismen (GMO) –

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht in der Lage ist, eine Mehrheit für eine Stellungnahme zu einem Durchführungsrechtsakt zu bilden. Für diesen Fall sollen Vertreter der nationalen Ministerien in den Berufungsausschuss einbezogen werden. Zudem wird danach die Möglichkeit eingeführt, dem Rat den Vorschlag eines Durchführungsrechtsakts vorzulegen, wenn es dem Berufungsausschuss aufgrund der Mehrheitsverhältnisse weiterhin nicht möglich ist, eine Stellungnahme zu verabschieden. Abzuwarten bleibt, wie häufig diese Verfahrensschritte genutzt werden und wie viele Dokumente die Bundesregierung dementsprechend erhalten wird. Diese könnten für den Deutschen Bundestag von erhöhtem Interesse sein, da es sich in diesen Verfahrensstufen meist um politisch besonders brisante Materien handeln dürfte.

- Auch hinsichtlich der zunehmend wichtigeren Tätigkeit von EU-Agenturen wäre die künftige Unterrichtungstiefe zu klären. Die EU-Agenturen sind von den EU-Institutionen rechtlich getrennte, eigenständige Rechtspersonen, die bestimmte Aufgaben im Rahmen des EU-Rechts wahrnehmen. Ohne Zweifel handelt es sich hierbei aber um EU-Angelegenheiten, zu denen das Parlament gemäß Artikel 23 Abs. 2 GG umfassend und frühestmöglich zu unterrichten ist. Bislang werden dem Bundestag u. a. Dokumente zur Errichtung, Tätigkeit, Arbeitsplanung und Finanzierung der EU-Agenturen zugeleitet. Allerdings liegen ihm keine Berichte und Dokumente zu den Sitzungen der Verwaltungsräte der Agenturen vor, in denen von den Mitgliedstaaten benannte Vertreter Kontrollrechte ausüben. Von besonderem Interesse könnten solcherart Unterrichtungen insbesondere hinsichtlich des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) bzw. der EU-Stelle für justizielle Zusammenarbeit (EUROJUST) sein, zu deren Kontrolle bzw. Bewertung im AEUV (Art. 88 Abs. 2 AEUV bzw. Art. 85 Abs. 1 AEUV) zusätzliche Rechte für die nationalen Parlamente vorgesehen sind. Die Jahresberichte dieser Agenturen werden dem Bundestag aus diesem Grunde förmlich als EU-Vorhaben zugeleitet und in das Priorisierungs- und Überweisungsverfahren einbezogen. Die ab dem 1. Mai 2017 gültige EUROPOL-Verordnung (EU) 2016/794 regelt u. a. die Einzelheiten für die parlamentarische Kontrolle der Tätigkeiten von EUROPOL gemäß AEUV durch einen Kontrollausschuss mit Vertretern der nationalen Parlamente und des EP; ein Vorschlag für eine entsprechende EUROJUST-VO befindet sich noch in Verhandlung. Gleichwohl erfolgt eine Unterrichtung des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 2 GG zu der Arbeit der Agenturen bislang nicht.
- Offen ist ferner die künftige Unterrichtung in Angelegenheiten der Bankenunion. Klärungsbedürftig erscheint unter anderem, inwiefern sich die Unterrichtungspflichten nach EUZBBG auf Informationen erstrecken, die die Bundesregierung im Rahmen ihrer Rechts- und Fachaufsicht über deutsche Behörden erhält, die in der Bankenunion mitwirken. So ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zuständige nationale Behörde im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM), der bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelten Bankenaufsicht. In dieser Rolle wirkt die BaFin an bankenaufsichtlichen Entscheidungen mit und unterrichtet die Bundesregierung gemäß der Grundsätze für die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht des BMF über die BaFin (siehe unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsrecht/Satzung/aufsicht_bmf_bafin.html, Stand: 22.03.2017) „zeitnah, ggf. durch Übersendung von Sitzungsunterlagen und Protokollen, über die Themen und Ergebnisse der Besprechungen in den einschlägigen europäischen Aufsichtsgremien (…). Bei den Themen, die im Hinblick auf die deutsche Interessenlage von besonderer Bedeutung sind, gibt die BaFin regelmäßig Informationen über die Diskussionsprozesse und Entwicklungen auf europäischer Ebene (…) ab.“ Bisher hat der Bundestag hierzu keine entsprechenden Unterrichtungen nach EUZBBG erhalten. Gleiches gilt für den Bereich der Bankenabwicklung (Single Resolution Mechanism – SRM), in dem ebenfalls eine deutsche Behörde unter der Rechts- und Fachaufsicht der Bundesregierung mitwirkt. Ferner hat der Bundestag bislang keine Unterrichtungen zu Antworten erhalten, die die Bundesregierung auf dem Wege des an die EZB bzw. SRM gerichteten Fragerechts des Rates in Angelegenheiten der Bankenunion erhalten haben könnte.

Zeitliche und qualitative Mindestanforderungen an Unterrichtungen in Berichtsform

Während in § 4 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG hinsichtlich der Abfassung der in Satz 1 genannten Berichte zu Sitzungen von Institutionen und Gremien auf den Unterrichtungsgrundsatz der frühestmöglichen und umfassenden Unterrichtung (siehe hierzu insbes. Kap. II. A. 3.1) Bezug genommen wird, werden in Satz 3 zeitliche und qualitative Vorgaben für Berichte formuliert. Hierbei wird insbesondere auf die Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung des Sach- und Verhandlungsstandes einer EU-Angelegenheit im Beratungsverlauf abgestellt. Hinsichtlich beider Vorgaben waren im Berichtszeitraum Defizite festzustellen:

- Die Norm in § 4 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG verpflichtet die Bundesregierung, den Bundestag bereits „im Voraus und so rechtzeitig“ über Sitzungen zu informieren, damit dieser „auf die Verhandlungslinie und das

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abstimmungsverhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen“ kann. Dies impliziert eine generelle Pflicht zur Vorberichterstattung zu Treffen nicht nur der unter § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 4 EUZBBG genannten Organe, Gremien und Institutionen, sondern grundsätzlich aller Zusammenkünfte, bei denen EU-Angelegenheiten besprochen werden und an denen die Bundesregierung beteiligt ist. Dies würde z. B. auch sämtliche Vorbereitungsgremien des Rates und andere Arbeitsgruppen umfassen. Eine solche umfassende Vorberichterstattung findet jedoch bislang nicht statt. So werden lediglich nach Maßgabe von § 4 Abs. 4 EUZBBG Vorberichte zu den dort genannten Tagungsformaten erstellt, die den Bundestag zudem häufig nur sehr kurzfristig erreichen (siehe hierzu Kap. II. A. 4.4). Hinsichtlich anderer Treffen, etwa der ESM-Gremien, übermittelt die Bundesregierung lediglich die Tagesordnungsentwürfe. Die gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 EUZBBG übermittelten Sammelweisungen für den deutschen Vertreter im AStV könnten zwar als Instrumente der Vorberichterstattung dienen, erreichen den Bundestag allerdings bislang erst nach den betreffenden AStV-Sitzungen (siehe hierzu die Ausführungen in Kap. II. A. 4.2). Vorberichte und Weisungen zu Sitzungen der anderen RAG und anderen Treffen erhält der Bundestag nicht.

- Den qualitativen Vorgaben an die Nachberichterstattung zu Sitzungen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG wird nur in wenigen Fällen in idealtypischer Form entsprochen. Hinsichtlich der Draht- und Hauptstadtberichte gibt es eine sehr große Streuung, was die Berichtstiefe angeht. Diese kann von einer gründlichen Darstellung des Diskussionsverlaufs sowie der einzelnen Positionierungen der Mitgliedstaaten bis zu wenigen zusammenfassenden Sätzen lediglich zu den Ergebnissen der Sitzung reichen. Des Weiteren ist gelegentlich zu beobachten, dass eigens für den Bundestag angefertigte Berichte über Sitzungen weniger detailliert sind als in erster Linie für die bundesregierungsinterne Information angefertigte Berichte und Vermerke. So war etwa der Informationsgehalt der bis Juli 2015 vom AA für den Bundestag erstellten Ergebnisberichte zu den Sitzungen des AStV II deutlich geringer als der der von der StäV übermittelten Drahtberichte zu einzelnen Tagesordnungspunkten des AStV II, bei denen der Bundestag, wie bei allen Drahtberichten, lediglich „mitliest“.

4.2 Übersendung weiterer Dokumente und Informationen (§ 4 Abs. 2 EUZBBG)

Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 EUZBBG muss die Bundesregierung dem Bundestag Dokumente und Informationen über Initiativen, Stellungnahmen, Konsultationsbeiträge, Programmentwürfe und Erläuterungen der Bundesregierung für EU-Organe, informelle Ministertreffen sowie den Eurogipfel, die Eurogruppe und vergleichbare Institutionen an den Bundestag übermitteln. Dies gilt auch für entsprechende Initiativen, Stellungnahmen, Konsultationsbeiträge und Erläuterungen der Regierungen anderer Mitgliedstaaten (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 EUZBBG) sowie des Bundesrates und der Länder (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 EUZBBG). Des Weiteren sind dem Bundestag die Sammelweisungen für den deutschen Vertreter im AStV zuzuleiten.

Unterrichtung über Initiativen und Aktivitäten der Bundesregierung und anderer Mitgliedstaaten auf EU-Ebene

Bereits im 1. Monitoringbericht wurde festgestellt, dass im damaligen Berichtszeitraum eine „Unterrichtung des Bundestages über wichtige Initiativen der Bundesregierung gegenüber den Organen der Europäischen Union nicht oder nicht ausreichend stattgefunden“ habe. Dieser Befund hat sich, was die proaktive Unterrichtung über Initiativen angeht, nicht wesentlich geändert. Zwar wird der Bundestag über Initiativen und Stellungnahmen der Bundesregierung und anderer Mitgliedstaaten auf EU-Ebene unterrichtet, wenn diese als Ratsdokumente vorliegen und als solche über das Ratssekretariat den Mitgliedstaaten zur Kenntnis gegeben werden. Bei Initiativen, bei denen dies jedoch nicht der Fall war, erfolgte die Unterrichtung auch in diesem Berichtszeitraum lückenhaft und machte in einer Reihe von Fällen ein aktives Nachsteuern seitens der Bundestagsverwaltung notwendig. So wurden wiederholt Vorschläge bzw. Initiativen der Bundesregierung oder von Regierungen anderer Mitgliedstaaten auf EU-Ebene dem Bundestag zunächst nur über die Presseberichterstattung oder über anderweitige Berichtsformate bekannt; die entsprechenden Vorschläge bzw. Initiativen selbst mussten bei der Bundesregierung hingegen nachträglich angefordert werden.

- Nicht proaktiv an den Bundestag übermittelt wurden immer wieder Ministerschreiben an die KOM. Exemplarisch seien hier Schreiben des Bundesministers des Innern an die KOM genannt, die im Berichtszeitraum wiederholt angefordert werden mussten, nachdem ihre Existenz dem Bundestag, etwa aus der Medienberichterstattung, bekannt geworden war:
  - ein gemeinsames Schreiben des Bundesministers des Innern und seiner Amtskollegen aus FR, PL, GB und ES zur Koordinierung der EU-Flüchtlingspolitik an EU-Kommissarin Cecilia Malmström vom 9. September 2014 (Übermittlung auf Anforderung am 10.09.2014);

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

  - ein Schreiben des Bundesministers des Innern und seines französischen Amtskollegen an den EU-Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft zur Zusammenarbeit der EU mit der Türkei hinsichtlich der Flüchtlingsproblematik im Mittelmeer vom 28. Januar 2015 (Übermittlung auf Anforderung am 25.03.2015);
  - ein Schreiben des Bundesministers des Innern an EU-Kommissar Dimitris Avramopoulos zur weiteren Verlängerung der Kontrollen an den deutschen Binnengrenzen vom 9. Oktober 2015 (Übermittlung auf Anforderung am 22.10.2015);
  - ein Schreiben des Bundesministers des Innern und seines französischen Amtskollegen an den EU-Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft sowie die luxemburgische Ratspräsidentschaft zur Terrorismusbekämpfung und zum Schutz der Außengrenzen vom 3. Dezember 2015 (Übermittlung auf Anforderung am 11.12.2015);
  - ein Schreiben des Bundesministers des Innern und seines französischen Amtskollegen an die EU-Kommissare Avramopoulos und Timmermanns zur Entsendung von deutschen und französischen Beamten nach Griechenland zur Unterstützung der Bearbeitung von Asylanträgen vom 18. März 2016 (Übermittlung auf Anforderung am 22.03.2016);
  - ein Schreiben des Bundesministers des Innern an die EU-Kommissare Avramopoulos und Timmermanns zur Notwendigkeit der Zusammenführung und Bündelung von Daten im Bereich der inneren Sicherheit vom 21. März 2016 nebst einem Non Paper mit Vorschlägen vom 15. März 2016 (Übermittlung auf Anforderung am 04.04.2016);
  - ein gemeinsames Schreiben des Bundesministers des Innern mit seinen Amtskollegen aus AT, DK, SE, BE und FR an die EU-Kommissare Avramopoulos und Timmermanns zur Verlängerung der Schengen-Grenzkontrollen vom 2. Mai 2016 (Übermittlung auf Anforderung am 03.05.2016).

- Auch in anderen Bereichen, etwa dem Geschäftsbereich des BMF musste während des Berichtszeitraums verschiedentlich durch Nachfragen seitens der Bundestagsverwaltung nachgesteuert werden. Hierbei handelte es sich insbesondere um Initiativen der Bundesregierung im Rat, zu denen nicht, nicht umfassend oder nicht frühzeitig bzw. erst auf Anforderung unterrichtet wurde:
  - So berichtete am 6. Dezember 2013 das Handelsblatt über einen Kompromissvorschlag der Bundesregierung zur Bankenabwicklung, der bei einem deutsch-französischen Treffen eingebracht und mit den politischen Spitzen der Eurozone diskutiert werden sollte. Das BMF erklärte hierzu telefonisch am 9. Dezember 2013 gegenüber der Bundestagsverwaltung, es lägen keine entsprechenden Papiere zu dem Treffen vor. Eine schriftliche Unterrichtung in anderer Form (etwa durch die Abgabe eines eigenen Berichts gemäß § 3 Abs. 1 EUZBBG) zu dem Treffen erfolgte nicht.
  - Auch ein gemeinsames Papier von DE und FI zur Prüfung der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde dem Bundestag zunächst nur durch die Presse bekannt und erst nachträglich auf Anforderung übermittelt (Quelle: FAZ Online 28.02.2014; Übermittlung auf Anforderung am 03.03.2014).
- Im Rahmen der Überprüfung des Anpassungsprogramms für Griechenland im ersten Halbjahr 2015 und insbesondere im Vorfeld der Auflage eines ESM-Programms für Griechenland (Griechenland III) im Sommer 2015 wurde die Unterrichtung verschiedentlich aus dem parlamentarischen Raum kritisiert (siehe hierzu auch Kap. II. A. 4.4), da der Presse in einigen Fällen deutlich aktuellere und detailliertere Informationen zu entnehmen waren als den dem Bundestag vorliegenden schriftlichen Unterrichtungen der Bundesregierung. Eine nennenswerte Verdichtung der Unterrichtung im Rahmen der laufenden Verhandlungen konnte nicht festgestellt werden.
  - Dokumente aus dem Verhandlungsprozess wurden wiederholt nicht oder nicht frühzeitig an den Bundestag übermittelt. So erfolgte eine Übermittlung von Reformvorschlägen des griechischen Ministerpräsidenten sowie eines „Aide Memoire“ der drei Institutionen („Troika“) durch das BMF in Abstimmung mit dem BK‘amt Anfang Juni 2015 erst, nachdem sie vom „Tagesspiegel“ online gestellt worden waren. Kurz zuvor hatte das BMF dementiert, einen Vorschlag der griechischen Regierung zur Lösung der Schuldenkrise zu kennen, hierzu jedoch eine dpa-Meldung übermittelt, in der sich der Bundesfinanzminister sowie sein Sprecher zu eben einem solchen Vorschlag äußerten (BMF 03.06.2015). Ein am 10. Juli 2015 erstelltes Papier des BMF, in dem ein zeitweiliges Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone angedacht worden war (sogenanntes „Grexit“-Papier, Originaltitel „Comments on the latest Greek Proposals“) und welches im Zusammenhang mit dem Treffen der Eurogruppe am

11./12. Juli 2015 zirkulierte, wurde erst mit zweitägiger Verspätung und während der bereits laufenden Verhandlungen an den Bundestag übermittelt; hierzu ist zwischenzeitlich ein Organstreitverfahren beim BVerfG (2 BvE 4/15) anhängig.

– Über ein Treffen der Bundeskanzlerin, des französischen Staatspräsidenten und Vertretern der drei Institutionen am 1. und 2. Juni 2015 im Bundeskanzleramt wurden zwar die Mitglieder einiger Ausschüsse mündlich durch die Bundesregierung (BMF/BK'amt) unterrichtet; eine ausführliche schriftliche Unterrichtung des Bundestages als Ganzem erfolgte jedoch nicht. Das BMF erklärte hierzu in Abstimmung mit dem BK'amt, dass die Bundeskanzlerin seit März 2015 in verschiedenen Gesprächskontexten auf ihrer Ebene Gespräche geführt habe, „um den im Rahmen der Eurogruppe vereinbarten und bei den Institutionen und Finanzministern verankerten laufenden Prozess zur Überprüfung des griechischen Anpassungsprogramms zu unterstützen und zu flankieren". Anliegen der Bundeskanzlerin sei hierbei gewesen, „für einen möglichst zielorientierten Arbeits- und Verhandlungsprozess zwischen Griechenland und den drei Institutionen zu werben – nicht aber über Inhalte zu verhandeln" (BMF 16.06.2015). Dem Treffen habe kein Dokument zugrunde gelegen (BK'amt 03.06.2015 sowie 11.06.2015). Der Fall beschäftigte im Nachgang einige Gremien, darunter auch den Ältestenrat des Bundestages.

- Nicht nur aus der Presseberichterstattung, sondern auch aus anderweitigen Unterrichtungsdokumenten wurde der Bundestag auf Fälle aufmerksam, in denen die Bundesregierung eigene bzw. gemeinsame Initiativen auf EU-Ebene dem Parlament nicht zur Kenntnis gebracht hatte. Dies betraf etwa ein gemeinsames Non Paper von DE, FR und GB vom 22. November 2013 zum Luftverkehr-Emissionshandel, welches dem Bundestag erst auf Anforderung am 2. Dezember 2013 übermittelt wurde. Zwar werden „inoffizielle Dokumente" gemäß § 4 Abs. 3 EUZBBG in der Regel nur auf Anforderung an den Bundestag übersandt; im vorliegenden Fall hätte das Papier allerdings aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine Initiative gemäß § 4 Abs. 2 EUZBBG handelte, proaktiv übermittelt werden müssen.
- Im Vorfeld von Initiativen der Bundesregierung und anderer Mitgliedstaaten auf EU-Ebene finden gelegentlich informelle Sondierungen statt, über die in einigen Fällen nicht unterrichtet worden ist – so z. B. hinsichtlich eines Treffens der Bundesregierung sowie der Regierungen anderer Mitgliedstaaten in Brüssel im Vorfeld des britischen Brexit-Referendums am 23. Juni 2016: In der Presse (EurActiv 30.05.2016) war neben diesem Treffen auch von einer „deutsch-französischen Initiative" für den Fall eines Brexit die Rede. Die Frage nach der Existenz einer solchen Initiative wurde seitens der Bundesregierung gegenüber der Bundestagsverwaltung verneint (BK'amt 30.05.2016 sowie 24.06.2015); gleichwohl lag unmittelbar nach Bekanntwerden des britischen Brexit-Votums ein umfangreiches gemeinsames Papier des deutschen Außenministers und seines französischen Amtskollegen vor, in welchem eine Intensivierung der Zusammenarbeit innerhalb der EU in einigen Bereichen nach einem Brexit gefordert wurde („Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt"; Übermittlung am 25.06.2016). Die Bundesregierung hätte nach Auffassung der Bundestagsverwaltung proaktiv hierüber unterrichten müssen, sobald sie ihre interne Abstimmung abgeschlossen hatte und mit ihren Positionen in einen Abstimmungsprozess mit Dritten ging.
- Auch bei der Bundesregierung vorliegende Initiativen anderer Mitgliedstaaten gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 EUZBBG, an denen die Bundesregierung nicht beteiligt war, wurden nicht immer proaktiv übermittelt, obwohl sie der Bundesregierung vorlagen. Dies betraf zum Beispiel einen umfangreichen Vorschlag der Regierung Polens zur Schaffung einer Energieunion (Quelle: Financial Times 21.04.2014; Übermittlung auf Anforderung am 28.04.2014), der trotz seines Charakters als Non Paper (siehe hierzu Kap. II. A. 4.3) gemäß § 4 Abs. 2 EUZBBG proaktiv hätte übermittelt werden müssen.
- Auch im Bereich des auswärtigen Handelns und der GASP/GSVP wurden wiederholt Initiativen der Bundesregierung und/bzw. anderer Mitgliedstaaten nicht proaktiv und zum Teil auch auf Anforderung nicht übermittelt (siehe hierzu Kap. II. A. 7.1).

Unterrichtung über Initiativen und Aktivitäten des Bundesrates und der Länder auf EU-Ebene

Hinsichtlich Initiativen des Bundesrates und der Länder auf EU-Ebene wurden, wie auch bereits im letzten Berichtszeitraum, keine Unterrichtungsdefizite festgestellt. Die Stellungnahmen des Bundesrates zu EU-Angelegenheiten gemäß EUZBLG bezieht die Bundestagsverwaltung, ebenso wie die Antworten der KOM, direkt vom Bundesrat und stellt diese über EuDoX den Mitgliedern des Bundestages zur Verfügung, so dass keine Notwendigkeit einer Übermittlung durch die Bundesregierung besteht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

AStV-Sammelweisungen

Die Weisungen für den deutschen Vertreter im AStV werden dem Bundestag regelmäßig nach den entsprechenden AStV-Sitzungen übermittelt. Sie zeichnen sich in der Regel durch einen hohen Informationswert für den Bundestag aus, da aus ihnen insbesondere die Positionierung der Bundesregierung im Verhandlungsprozess auf EU-Ebene deutlich wird. Zudem zählen die Weisungen zu den wenigen Unterrichtungsdokumenten, die eine Vorberichterstattung zu Vorbereitungsgremien des Rates leisten können (siehe hierzu die Ausführungen in Kap. II. A. 4.1). Allerdings hat es im Berichtszeitraum verschiedentlich Nachfragen aus dem parlamentarischen Raum hinsichtlich der Übermittlungspraxis gegeben.

- Die generelle Praxis der Übermittlung erst nach der entsprechenden Sitzung wurde im Berichtszeitraum mehrfach in Frage gestellt. Bereits im 1. Monitoringbericht war gerügt worden, dass dieses Vorgehen dem Anspruch des Bundestages auf frühestmögliche Unterrichtung nicht gerecht wird. Zwar war hierbei berücksichtigt worden, dass der Bundesregierung zufolge zahlreiche Weisungen erst unmittelbar vor Beginn der jeweiligen Sitzung fertiggestellt werden. Gleichwohl war in dem Bericht vorgeschlagen worden, die Bundesregierung zu bitten, die Weisungen vor der jeweiligen Sitzung, zumindest jedoch „zeitgleich zur Übermittlung an die Ständige Vertretung“ an den Bundestag zu übersenden.
- Ungeachtet der Frage des Übermittlungszeitpunktes vor oder nach der Sitzung wurden im Berichtszeitraum wiederholt auch Verzögerungen bei der Übermittlung der AStV-Weisungen kritisiert. In einigen Fällen lagen die Weisungen dem Bundestag nicht zeitnah nach der Sitzung, sondern erst einige Tage später vor bzw. mussten bei der Bundesregierung angemahnt werden. Solcherart Verspätungen sind u. a. darauf zurückzuführen, dass sich manche AStV-Sitzungen über mehrere Tage erstrecken und die Weisungen erst nach Abschluss der gesamten Sitzung gebündelt an den Bundestag übermittelt werden.

4.3 Non Paper (§ 4 Abs. 3 EUZBBG)

Gemäß § 4 Abs. 3 EUZBBG gibt die Bundesregierung Auskunft über ihr vorliegende inoffizielle Dokumente zu EU-Angelegenheiten und übermittelt diese auf Anforderung an den Bundestag. Diese Regelung soll nach dem Willen des Gesetzgebers eine ‚Überflutung‘ des Bundestages mit inoffiziellen Dokumenten, insbesondere mit einer zu großen Zahl von Tischvorlagen aus den RAG, vermeiden. Für die Anforderung genügt eine formlose Übermittlungsbitte, die zumeist über die Bundestagsverwaltung an die Bundesregierung übermittelt wird. Wichtig ist, dass Non Paper dem Bundestag in wichtigen Fällen auch eigeninitiativ zu übermitteln sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine proaktive Übermittlung aufgrund der Bedeutung für die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundestages geboten erscheint, so etwa, wenn zu neuen Initiativen auf EU-Ebene noch keine offiziellen Dokumente, sondern lediglich inoffizielle Papiere vorliegen.

Der Bitte um Übermittlung von inoffiziellen Dokumenten wurde im Berichtszeitraum in den allermeisten Fällen durch die Bundesregierung zeitnah nachgekommen. Zumeist handelte es sich hierbei um Dokumente, die in den Draht- und Hauptstadtberichten oder auch in der Presse erwähnt worden waren. Hinsichtlich der Umsetzung ist weiterhin anzumerken:

- Während sich die Übermittlung von inoffiziellen Dokumenten auf Anforderung im Vergleich zum vorhergehenden Berichtszeitraum grundsätzlich deutlich verbessert hat, fand eine eigeninitiative Übermittlung entsprechender Papiere mit besonderer Bedeutung, etwa von inoffiziellen Papieren zu Initiativen der Bundesregierung und anderer Mitgliedstaaten gemäß § 4 Abs. 2 EUZBBG (siehe hierzu Kap. II. A. 4.2) nur zögerlich statt. Diesbezüglich wäre gegenüber der Bundesregierung noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Regelung der Übermittlung inoffizieller Dokumente auf Anforderung die Pflicht zur umfassenden Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten nicht einschränkt und in besonders mitwirkungsrelevanten Fällen eine eigeninitiative Übermittlung erforderlich sein kann.
- Als Problem wurde im Berichtszeitraum aus den Fraktionen verschiedentlich die Kenntniserlangung von inoffiziellen Dokumenten anhängig gemacht. Der Bundestag kann nur Dokumente anfordern, deren Existenz ihm bekannt ist. Diese Frage spielte bereits in der 17. Wahlperiode eine Rolle und wurde dementsprechend bereits im 1. Monitoringbericht thematisiert. In der 18. Wahlperiode wurde daher aus den Fraktionen die regelmäßige Erstellung einer Liste durch die Bundesregierung angeregt, die alle ihr vorliegenden Non Paper umfassen sollte. Dieser Vorschlag wurde in der Diskussion auf Arbeitsebene dahingehend modifiziert, die Bundesregierung darum zu bitten, am Ende eines jeden Drahtberichts sämtliche in der jeweiligen Sitzung vorliegenden Dokumente und Tischvorlagen aufzulisten. Dieser Vorschlag wurde von der Bundestagsverwaltung der Bundesregierung unterbreitet, jedoch von dieser nicht aufgegriffen. Sie versicherte

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

lediglich, in jedem Drahtbericht alle in der Sitzung vorliegenden Dokumente und Tischvorlagen im jeweiligen Kontext der Berichterstattung zu erwähnen.

4.4 Vor- und Nachberichterstattung zu Tagungen (§ 4 Abs. 4 EUZBBG)

In § 4 Abs. 4 EUZBBG wird geregelt, dass die Bundesregierung vor „Tagungen des Europäischen Rates, des Rates, der informellen Ministertreffen, des Eurogipfels, der Eurogruppe und vergleichbarer Institutionen auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“, den Bundestag „schriftlich und mündlich zu jedem Beratungsgegenstand“ unterrichtet. Diese Unterrichtung muss „die Grundzüge des Sach- und Verhandlungsstandes, die Verhandlungslinie der Bundesregierung sowie deren Initiativen“ umfassen. Nach den Tagungen hat die Bundesregierung schriftlich und mündlich über die Ergebnisse zu berichten.

Die Umsetzung von § 4 Abs. 4 EUZBBG findet in der Regel durch die Übersendung von zusammenfassenden Vor- und Nachberichten zu den oben genannten Tagungen durch die Ressorts statt. Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 826 Vor- und Nachberichte übermittelt. Zudem werden dem Bundestag Entwürfe und Endfassungen der Tagesordnungen der jeweiligen Treffen sowie, etwa im Nachgang zu Ratstagungen, Drahtberichte zur Verfügung gestellt. Generell kann festgestellt werden, dass die Vor- und Nachberichterstattung zu Tagungen in den meisten Fällen gut funktioniert. Allerdings sind in einigen Bereichen auch Probleme aufgetreten:

- Die Zuleitung von Vorberichten zu Tagungen des ER erfolgt zumeist sehr kurzfristig. Von den für den Berichtszeitraum vorliegenden 25 Vorberichten wurde mit 13 Vorberichten ca. die Hälfte nur einen Tag vor der Tagung übermittelt, zehn Vorberichte gingen erst am Tag des Treffens ein. Die Nachberichterstattung erfolgte hingegen überwiegend zeitnah: So wurden von den vorliegenden 25 ER-Nachberichten 23 Berichte in einem Zeitraum von bis zu zwei Tagen nach dem Treffen übermittelt. Auch zu den insgesamt vier Tagungen des Eurogipfels im Berichtszeitraum übermittelte die Bundesregierung Vorberichte kurzfristig, die Nachberichte erreichten den Bundestag zeitnah.
- Die Vor- und Nachberichterstattung zu regulären Ratstagungen erfolgt großenteils regelmäßig, jedoch nicht immer zeitnah. So mussten entsprechende Berichte immer wieder von der Bundestagsverwaltung angemahnt werden, um die Einflussmöglichkeiten des Bundestages auf die Willensbildung des Bundes gemäß § 1 Abs. 1 EUZBBG sicherzustellen. Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 264 Vorberichte und 274 Nachberichte zu insgesamt 222 Ratstagungen übermittelt. Der Befund, dass die Zahl der Vor- und Nachberichte jeweils höher als die Zahl der Tagungen ist, resultiert aus dem Umstand, dass zu manchen Ratstagungen (etwa zum Rat Justiz und Inneres oder zum Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) mehrere Ressorts Vor- und Nachberichte erstellen. Zu insgesamt zehn Ratstagungen erhielt der Bundestag keine Vorberichte, zu zwei Tagungen wurde kein Nachbericht übermittelt.
  - Anlass zu Kritik aus dem parlamentarischen Raum gab auch in diesem Bereich die häufig zu kurzfristig erfolgte Übermittlung von Vorberichten zu Ratstagungen, die in einigen Fällen eine angemessene und zeitnahe Befassung von Fraktionen und Ausschüssen erschwerte oder unmöglich machte. Letzteres war insbesondere dann der Fall, wenn die Berichte nicht rechtzeitig zu den Beratungen in den Sitzungswochen des Bundestages vorlagen. Die Vorberichte zu Ratstagungen wurden im Durchschnitt vier Tage vor dem Treffen übermittelt, davon allerdings knapp die Hälfte, nämlich 117 Vorberichte, in einem Zeitraum von einem bis drei Tagen vor der entsprechenden Ratstagung. 23 Vorberichte erreichten den Bundestag einen Tag vor der Ratstagung und 13 Vorberichte erst am Tagungstag selbst. In neun Fällen erfolgte die Übersendung des Vorberichts erst nach der Tagung.
  - Auch zum Verbleib von Nachberichten zu Ratstagungen gab es im Berichtszeitraum gelegentlich Nachfragen aus dem parlamentarischen Raum bei der Bundestagsverwaltung. Die Nachberichte wurden durchschnittlich sechs Tage nach der Ratstagung übersandt, wobei lediglich 54 Nachberichte bis zu zwei Tage nach dem Treffen im Bundestag eingingen. Die Übermittlung erfolgte in 220 Fällen drei oder mehr Tage nach der Tagung, bei 29 Nachberichten fand eine Übermittlung erst 14 oder mehr Tage nach der entsprechenden Ratstagung statt.
  - Zu insgesamt 52 Sitzungen der Eurogruppe erreichten den Bundestag 46 Vorberichte und 51 Nachberichte, zumeist in Form von kombinierten Berichten, die auch die Sitzungen der Vorbereitungsgremien einschlossen (zu den sogenannten „Kombi-Berichten“ siehe die weiteren Ausführungen unten). Die Vorberichte wurden durchschnittlich zwei Tage vor den Sitzungen übermittelt, die Nachberichte durchschnittlich drei bis vier Tage nach den Sitzungen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Hinsichtlich informeller Ministertreffen im Ratsformat stellt sich die Unterrichtungssituation schwieriger dar: Zu 95 Treffen dieser Art wurden im Berichtszeitraum insgesamt 89 Vorberichte und 98 Nachberichte übermittelt. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass in einige dieser Treffen mehrere Ressorts involviert waren, so dass die Zahl der zu erstellenden Vor- bzw. Nachberichte nicht deckungsgleich mit der Zahl der Treffen ist. Zu 15 Treffen wurde kein Vorbericht übermittelt, zu sieben Treffen kein Nachbericht. Auch hier erfolgte häufig eine sehr kurzfristige Unterrichtung: So gingen die Vorberichte zu diesen Treffen durchschnittlich zwei bis drei Tage vor dem Treffen im Bundestag ein, zehn Berichte wurden erst am Tag des Treffens selbst übermittelt. Bei der Übersendung von Nachberichten waren zum Teil deutliche Verzögerungen festzustellen: So betrug die durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Termin des Treffens und der Übermittlung des Nachberichts nahezu zehn Tage, 23 Berichte wurden erst 14 und mehr Tage nach dem Treffen übersandt.
  - Die Vor- und Nachberichte zu informellen Ministertreffen mussten häufig durch die Bundestagsverwaltung angemahnt werden. In einigen Fällen mussten die betreffenden Ressorts zudem ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass informelle Ministertreffen denselben Berichtspflichten unterliegen wie andere Tagungen, etwa des Rates oder des ER.
  - Einen besonderen Fall stellten einige Ministertreffen dar, zu denen das BMI keinen Vorbericht übermittelte, da nicht alle vorbereitenden Papiere vorlägen. So wurde der Bundestagsverwaltung gegenüber seitens des BMI das Ausbleiben eines Vorberichts zum informellen Treffen der Justiz- und Innenminister am 9./10. Juli 2015 in Luxemburg erklärt, dass die Luxemburgische Ratspräsidentschaft noch nicht alle Diskussionspapiere übermittelt habe (BMI 08.07.2015). Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hatte demgegenüber bereits am 30. Juni 2015 einen Vorbericht zu dem Treffen übermittelt, der auf den bis dato vorliegenden Informationen basierte. Zu dem auf Initiative der Bundesregierung einberufenen Sonderrat der Innenminister am 22. September 2015 in Brüssel, der sich mit der Flüchtlingssituation befasste, wurde, wie auch bereits zum vorangegangenen Sonderrat der Innenminister am 14. September 2015 in Brüssel, ebenfalls kein Vorbericht übermittelt und hierbei abermals auf die „späte Dokumentenübermittlung seitens der Präsidentschaft“ sowie die „kurzfristige[] Anberaumung von Sonderinnenräten“ verwiesen (BMI 17.09.2015). Schließlich wurde mit dieser Begründung auch zum Sonderrat der Justiz- und Innenminister am 20. November 2015 in Brüssel aus Anlass der Terroranschläge vom 13. November 2015 in Paris kein Vorbericht übersandt (BMI via BMWi 19.11.2015).
- Die bereits hinsichtlich der Unterrichtungspflichten gemäß § 4 Abs. 1 EUZBBG angerissene Problematik der Unterrichtung zu Sitzungen in vom Wortlaut des EUZBBG abweichenden Formaten (siehe hierzu Kap. II. A. 4.1) betraf auch die Vor- und Nachberichterstattung gemäß § 4 Abs. 4 EUZBBG. Dies war etwa bei Treffen von Mitgliedstaaten, die vom Ratsformat abwichen (also nur einige Mitgliedstaaten sowie EU-Institutionen und/oder Drittstaaten umfassten), der Fall. So wurde etwa die nicht erfolgte Übermittlung von Vor- und Nachberichten zum G6-Innenministertreffen am 1./2. Juni 2015 auf Schloss Moritzburg (DE, FR, GB, IT, PL, ES + KOM + USA) seitens der Bundesregierung damit erklärt, dass es sich um ein „informelles Format“ handle, „bei dem keine Beschlüsse gefasst werden, sondern ein freier Meinungsaustausch stattfinde()“ (BMI via BMWi 10.06.2015). Zum informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs einiger Mitgliedstaaten und einiger Staaten des Westbalkans zur Lage der Flüchtlinge auf der sogenannten Westbalkanroute am 25. Oktober 2015 in Brüssel wurden demgegenüber sowohl ein Vor- als auch ein Nachbericht übermittelt. Gleichermaßen betroffen waren auch informelle Ministertreffen mit Drittstaaten, z. B. Ministertreffen der EU-Mitgliedstaaten und der Staaten der Östlichen Partnerschaft zur digitalen Wirtschaft (11.06.2015) und zu Umweltfragen (29.06.2015). Die immer wieder seitens der Bundesregierung vorgebrachte Argumentation, dass es sich hierbei um keine Treffen gemäß § 4 Abs. 4 EUZBBG gehandelt habe, ist nicht nachvollziehbar, da dies durchweg Treffen waren, die erklärtermaßen EU-Angelegenheiten zum Gegenstand der Beratungen hatten.
- Das Problem der Vor- und Nachberichterstattung zu speziellen Tagungsformaten kam insbesondere bei Gipfeltreffen aller EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten zum Tragen: So wurden zu insgesamt 28 Gipfeltreffen dieser Art im Berichtszeitraum keine Vor- und lediglich drei Nachberichte übermittelt. Die Bundesregierung sieht für Treffen dieser Art generell keine Unterrichtungspflicht, da sie aufgrund der zusätzlichen Teilnahme von Drittstaaten nicht im klassischen ER-Format stattfinden, obwohl auf diesen Treffen regelmäßig von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten EU-Angelegenheiten sowohl aus vergemeinschafteten als auch aus intergouvernemental ausgestalteten EU-Politikbereichen erörtert werden. Da im Berichtszeitraum verschiedentlich das Ausbleiben einer Vor- bzw. Nachberichterstattung zu

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

diesen Treffen aus dem parlamentarischen Raum bemängelt wurde, wäre eine Klarstellung des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zu den Unterrichtungspflichten in diesem Bereich empfehlenswert. Im Berichtszeitraum waren u. a. folgende Fälle zu vermerken:

- Zu den Gipfeltreffen EU-CELAC (10./11.06.2015), EU-Mexiko (12.06.2015), EU-Südkorea (15.09.2015) und zum Valletta-Gipfel zur Flüchtlingsfrage (12.11.2015) wurden keine Vor- und Nachberichte übermittelt.
- Im Vorfeld des außerordentlichen Treffens der EU-Regierungschefs mit der Türkei zu Asyl- und Migrationsfragen, das am 29. November 2015 auf Einladung des Präsidenten des ER in Brüssel stattfand, beantwortete die Bundesregierung die Anforderung eines Vorberichts durch die Bundestagsverwaltung dahingehend, dass es sich bei dem Treffen „nicht um einen Europäischen Rat, sondern um einen klassischen Drittstaatengipfel“ handle (BK’amt 25.11.2015). Auf den Verweis der Bundestagsverwaltung auf die Einladung durch den ER-Präsidenten, auf den in Verhandlung befindlichen Gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei, der dem Bundestag am 23. Oktober 2015 förmlich gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG zugeleitet worden war, sowie auf die Unterrichtungsvorgaben von § 4 Abs. 4 EUZBBG bekräftigte das BK’amt am 27. November 2015 seine Position, dass es sich „um ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei und nicht um ein Treffen des Europäischen Rates“ handle. Die Übermittlung eines Vorberichts unterblieb aus diesem Grund.
- Auch die Übersendung von Dokumenten im Rahmen der Vorberichterstattung zu Gipfeltreffen erfolgte nicht immer vollständig. So wurde etwa der Entwurf einer Erklärung zum 3. Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft am 28./29. November 2013 in Vilnius dem Bundestag erst mit erheblicher Verspätung unmittelbar vor dem Treffen übermittelt, obwohl die Anforderung durch die Bundestagsverwaltung zu diesem Zeitpunkt bereits sechs Wochen zurücklag. Die Bundesregierung (AA) hatte in diesem Fall zunächst u. a. die Auffassung vertreten, dass es sich bei dem Textentwurf, der sich bis zum Gipfel „in interner Verhandlung zwischen der EU und den Partnerländern“ befinde, „nicht um ein nach dem EUZBBG zu übermittelndes Dokument“ handle (AA 19.11.2013). Dem widersprach die Bundestagsverwaltung in einem Schreiben vom 22. November 2013 und wies u. a. darauf hin, dass es sich bei der Östlichen Partnerschaft um ein Vorhaben der EU handle, zu dem gemäß den Vorgaben des EUZBBG zu unterrichten sei. In anderen Fällen hatte der Bundestag solcherart Entwürfe durchaus erhalten.

- Hinsichtlich der Qualität der Vor- und Nachberichte gibt es eine große Streuung. Immer wieder zu beobachten ist, dass nicht alle Tagesordnungspunkte der kommenden Tagung von den Vorberichten erfasst sind. Insbesondere gehen die Vorberichte häufig nicht oder nicht ausreichend auf die Verhandlungslinie der Bundesregierung sowie deren Initiativen und Verhandlungspositionen ein. Gleiches gilt auch für die Nachberichterstattung, die häufig nicht den Sitzungs- und Beratungsverlauf sowie die einzelnen Positionierungen der Bundesregierung und der Mitgliedstaaten in angemessener Weise wiedergeben und in manchen Fällen bis in die einzelnen Formulierungen hinein stark an den Vorbericht angelehnt sind. Wesentlich aussagekräftiger sind in der Regel die Drahtberichte der StäV zu Ratstagungen, die einzelne Tagesordnungspunkte ausführlicher behandeln. Die Nachberichterstattung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) erfolgt, im Gegensatz zu jener der anderen Ressorts, durch Übersendung entsprechender Drahtberichte.
- Eine Besonderheit hinsichtlich der Unterrichtung zu den Tagungen von ECOFIN, Eurogruppe und des ESM-Gouverneursrats stellen die zusammenfassenden „Kombi-Berichte“ des BMF dar. Diese weichen von den grundgesetzlichen (Art. 23 Abs. 2 GG: „umfassend“, „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“) und einfachgesetzlichen Vorgaben der Einzelunterrichtung zu den jeweiligen Sitzungen (§ 4 Abs. 1 u. 4 EUZBBG) sowie der Maßgabe zur Möglichkeit der Einflussnahme des Bundestages auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG) ab (siehe hierzu auch die Ausführungen in Kap. II. A. 4.1). Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Berichte ist festzuhalten, dass sich die Nachberichterstattung häufig in eher allgemeinen Darstellungen (die zum Teil bereits im Vorbericht gegeben worden sind) erschöpft, deren Informationsgehalt oftmals nicht über die im Internet abrufbaren Statements aus den Gremien selbst hinausgeht. Eine detaillierte, gremienbezogene Berichterstattung zu einzelnen Beratungsgegenständen, wie sie im EUZBBG vorgesehen ist (vgl. § 3 Abs. 2 u. § 4 Abs. 4 EUZBBG), findet nur hinsichtlich des ECOFIN (in Form von Drahtberichten zu einzelnen Tagesordnungspunkten der Ratstagungen), nicht jedoch in den kombinierten Nachberichten zu den Treffen der Eurogruppe und des ESM-Gouverneursrates statt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Ebenfalls im Bereich der Unterrichtung zu EU-Angelegenheiten der Eurozone ist anzumerken, dass im Rahmen der Überprüfung des Anpassungsprogramms für Griechenland im ersten Halbjahr 2015 und im Vorfeld der Auflage eines ESM-Programms für Griechenland (Griechenland III) im Sommer 2015 verschiedentlich eine regelmäßige bzw. umfassende schriftliche Vor- bzw. Nachberichterstattung zu den Tagungen der Beschlussgremien bei der Bundesregierung (BMF) angemahnt werden musste. Auch wurden in diesem Zusammenhang einige Berichte übermittelt, die nur wenige Zeilen umfassten, in denen lediglich Datum, Rahmen und, in äußerst geraffter Form, das Thema des Treffens beschrieben wurden (z. B. Nachbericht zu der Sondersitzung der Eurogruppe am 20.02.2015; Vorbericht zur Telefonkonferenz der Eurogruppe am 24.02.1015; Vorbericht zu der Sitzung der Eurogruppe am 07.07.2015), womit den Vorgaben von § 4 Abs. 4 und § 4 Abs. 1 EUZBBG nicht entsprochen wurde. Auch der Pflicht zu einer sich mit zunehmender Komplexität und Bedeutung eines EU-Vorgangs sowie mit der zeitlichen Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung oder zum Abschluss einer Vereinbarung verdichtenden Unterrichtung wurde in diesem Rahmen nicht genügt.

4.5 Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung (§ 4 Abs. 5 EUZBBG)

Gemäß § 4 Abs. 5 EUZBBG übersendet die Bundesregierung dem Bundestag „regelmäßig, mindestens vierteljährlich Frühwarnberichte über aktuelle politische Entwicklungen in Angelegenheiten der Europäischen Union“. Die Berichte sollen der frühzeitigen Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten dienen, aber laut Begründung zur Neufassung des EUZBBG „kein Ersatz für eine frühestmögliche Unterrichtung im Einzelfall“ sein (BT-Drs. 17/12816).

Im Berichtszeitraum sind dem Bundestag insgesamt zwölf Frühwarnberichte gemäß § 4 Abs. 5 EUZBBG zugeleitet worden. Dies entsprach der gesetzlichen Vorgabe. Anzumerken ist weiterhin:

- Die Berichte übermittelte die Bundesregierung in den Monaten Januar/Februar, April/Mai, Juli und Oktober. Damit wurde der zwischen Bundestagsverwaltung und Bundesregierung auf Arbeitsebene vereinbarte Zeitplan weitestgehend eingehalten. Lediglich hinsichtlich des in die Sommerpause fallenden Berichts war eine Abweichung festzustellen: War für diesen eine Übermittlung zum Ende der plenarfreien Zeit erbeten worden, so erfolgte diese im Berichtszeitraum jeweils bereits im Laufe des Monats Juli.
- Wie auch bei anderen Unterrichtungsdokumenten der Bundesregierung war eine breite Streuung hinsichtlich der Qualität der Berichte festzustellen. Zwar gaben sie einen guten Überblick über die wichtigsten aktuellen Dossiers, häufig gingen die gegebenen Informationen jedoch nicht über bereits aus anderen Quellen bekannte Informationen hinaus. War noch im 1. Monitoringbericht kritisiert worden, dass „ganze Politikbereiche … in den bisherigen Berichten regelmäßig unerwähnt“ geblieben seien, so war in den neueren Berichten des aktuellen Untersuchungszeitraum eine größere Übersichtlichkeit und breitere Themenvielfalt wahrzunehmen.

4.6 Vertragsverletzungsverfahren und Verfahren vor dem EuGH (§ 4 Abs. 6 EUZBBG)

Gemäß § 4 Abs. 6 EUZBBG muss die Bundesregierung den Bundestag über die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren (VVV) gemäß Art. 258 und 260 AEUV unterrichten, soweit diese Verfahren „die ausgebliebene, unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien durch den Bund betreffen“. Hierzu übermittelt sie Mahnschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahmen sowie erläuternde Informationen und Dokumente, insbesondere Antwortschreiben der Bundesregierung (§ 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG). Des Weiteren unterrichtet sie den Bundestag über Verfahren vor dem EuGH, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Verfahrensbeteiligte ist und übermittelt hierzu die entsprechenden Dokumente (§ 4 Abs. 6 Nr. 2 EUZBBG). Schließlich unterrichtet sie auf Anforderung über weitere Verfahren vor dem EuGH und übersendet die ihr hierzu vorliegenden Dokumente (§ 4 Abs. 6 Nr. 3 EUZBBG).

Unterrichtung über Vertragsverletzungsverfahren (§ 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG)

Im Berichtszeitraum wurde der Bundestag zu 91 VVV gemäß Art. 258 bzw. 260 AEUV unterrichtet. Dies erfolgte in der Regel durch die initiale Übersendung von Aufforderungsschreiben der KOM an die Bundesregierung sowie der darauf folgenden Dokumente und Schriftwechsel. Bei Übersendung weist die Bundesregierung (BMWi) in einem Disclaimer darauf hin, „dass die Korrespondenz in laufenden Vertragsverletzungsverfahren der Vertraulichkeit unterliegt“ und nach Art. 5 der Transparenz-Verordnung (VO 1049/2001) für Schreiben, die von einem Organ der Europäischen Union stammen, „grundsätzlich die Konsultation des jeweiligen Organs, in diesem Fall der Europäischen Kommission, vor der Dokumentenherausgabe an Dritte“ fordert. Diesem Hinweis

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wird bei der Einstellung in das bundestagsinterne EU-Informationssystem EuDoX Rechnung getragen (siehe hierzu Kap. II. A. 10.2).

Seit der EUZBBG-Novellierung von 2013 sind dem Bundestag auch die Antwortschreiben der Bundesregierung an die KOM in VVV zuzuleiten. Zudem ist der Kreis der unterrichtungspflichtigen VVV erweitert worden.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Bundesregierung ihren Unterrichtungspflichten gemäß § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG in der Regel zeitnah und in den meisten Fällen eigeninitiativ nachgekommen ist. Positiv ist ebenso zu vermerken, dass in mindestens einem Fall auf Anforderung ein Mahnschreiben aus der Zeit vor Inkrafttreten des novellierten EUZBBG übermittelt wurde. Diesem grundsätzlich positiven Befund stehen jedoch einige gravierende Einschränkungen gegenüber, die insbesondere die verfassungsrechtliche Vorgabe der umfassenden Unterrichtung in EU-Angelegenheiten betrifft:

- Hinsichtlich der unterrichtungspflichtigen VVV war im Berichtszeitraum eine sehr enge Auslegung und aus Sicht der Bundestagsverwaltung nicht verfassungskonforme Anwendung von § 4 Abs. 6 EUZBBG durch die Bundesregierung (BMWi) festzustellen, die in etlichen Fällen dazu führte, dass die Unterrichtung zu einzelnen VVV auf Anforderung abgelehnt wurde. Die Regelungen von § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG wurden hierbei von der Bundesregierung als Einschränkung der grundgesetzlich verankerten und in § 3 Abs. 1 EUZBBG einfachgesetzlich konkretisierten Pflicht zur umfassenden und fortlaufenden Unterrichtung in allen EU-Angelegenheiten interpretiert. Dies betraf unter anderem
  - einen Schriftwechsel zwischen Bundesregierung und KOM zur Umsetzung der Richtlinie (RL) 2005/65/EG zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen, dessen Übermittlung mit der Begründung abgelehnt wurde, dass es sich bei dem entsprechenden VVV um die nichtkonforme Anwendung der Richtlinie in einem Bundesland (Mecklenburg-Vorpommern) handle und somit keine ausgebliebene, unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung einer Richtlinie durch den Bund vorliege. Der Fall sei somit „von § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG nicht umfasst“ (BMWi 27.12.2013);
  - ein Aufforderungsschreiben der KOM an die Bundesregierung zur Anwendung der RL 2006/40/EG über mobile Klimaanlagen (VVV 2013/2254), von dem nur ein Auszug durch die Bundesregierung übermittelt wurde. Das BMWi begründete dies damit, dass sich „nur ein Teil des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens auf die Umsetzung von Richtlinien“ beziehe (BMWi 06.02.2014). Eine solche Aufsplittung einzelner Verfahren in unterrichtungspflichtige und nicht unterrichtungspflichtige Teile entspricht nicht der Vorgabe einer umfassenden Unterrichtung. Zudem erscheint eine solche Teilunterrichtung nicht zielführend, da ein VVV, wie auch andere EU-Angelegenheiten, nur in der Gesamtschau einzuschätzen ist;
  - ein Aufforderungsschreiben der KOM zu möglichen Verletzungen des Schengener Grenzkodexes durch das Bundespolizeigesetz, dessen Übersendung mit der Begründung abgelehnt wurde, dass sich dieses Verfahren auf eine „mögliche Nichtvereinbarkeit von nationalen Regelungen mit der Verordnung 562/2006 (Schengener Grenzkodex)“ und nicht auf eine Umsetzung von Richtlinien durch den Bund beziehe (BMWi 26.11.2014). Die Verweigerung der Übermittlung des Schreibens wurde auch im Innenausschuss des Bundestages thematisiert;
  - ein Aufforderungsschreiben der KOM zur Eröffnung eines VVV gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Versäumnissen beim Ausweisen und dem Erhalt von Naturschutzgebieten, zu dem das BMWi keine Unterrichtungspflicht gemäß § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG sah, da es im entsprechenden Verfahren „um Fragen der Richtlinienanwendung“ gehe (BMWi 27.03.2015). Zu diesem Komplex hatte das BMWi bereits früher erklärt, dass man grundsätzlich zwischen der Anwendung und der Umsetzung von Richtlinien unterscheide und unter Umsetzung lediglich die Umsetzung in das nationale Recht verstehe. Dies steht jedoch im Widerspruch zu der Tatsache, dass die KOM eine solche Differenzierung nicht vornimmt und das Wort „Umsetzung“ im allgemeinen Sprachgebrauch durchaus auch Fragen der praktischen Anwendung umfasst.
  - Ein Aufforderungsschreiben der KOM zur Eröffnung eines VVV hinsichtlich der unterbliebenen Umsetzung des sogenannten „Dogan-Urteils“ des EuGH (C-138/13) zum Spracherwerbserfordernis beim Ehegattennachzug. Das BMWi begründete die Ablehnung einer Übermittlung des Schreibens in diesem Fall damit, dass es im entsprechenden Verfahren „weder um eine ausgebliebene, noch eine unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien durch den Bund, sondern um Fragen der Anwendung von Assoziationsrecht“ gehe (BMWi 23.04.2015).
  - Ein Aufforderungsschreiben der KOM zur Eröffnung eines VVV wegen Anwendung des deutschen Mindestlohngesetzes im Verkehrssektor, dessen Übermittlung mit der Begründung abgelehnt wurde,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dass die KOM im entsprechenden Mahnschreiben „einen Verstoß gegen Richtlinienbestimmungen und gegen Grundfreiheiten“ rüge, so dass das Mahnschreiben nicht unter § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG falle (BMWi 29.05.2015).

– Ein Aufforderungsschreiben der KOM zur Eröffnung eines VVV wegen der Einführung einer Straßennutzungsgebühr für PKW („PKW-Maut“), das mit der Begründung nicht übermittelt wurde, dass es sich hier „weder um eine ausgebliebene, noch eine unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien durch den Bund“ handle (BMWi 18.06.2015). Nachdem dies am 25. Juni 2015 zu einem Schreiben von Abgeordneten an den Bundesminister für Wirtschaft und Energie geführt hatte, in dem sich die Abgeordneten u. a. auf die allgemeinen Unterrichtungsgrundsätze nach § 3 EUZBBG beriefen, bekräftigte das BMWi in einem Antwortschreiben vom 16. Juli 2015 die Ablehnung der Übermittlung unter Verweis auf die Vertraulichkeit der Korrespondenz zwischen KOM und Mitgliedstaaten in laufenden VVV. Zudem wurde in dem Schreiben ausgeführt, dass weder § 3 EUZBBG noch § 4 Abs. 1 EUZBBG einschlägig seien, da insbesondere durch einen Rückgriff auf die allgemeinen Unterrichtungsgrundsätze gemäß § 3 EUZBBG „die speziellere, für Vertragsverletzungsverfahren geltende Regelung des § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG ausgehebelt“ werde. Diese Argumentation wurde nach Auffassung der Bundestagsverwaltung weder der Tatsache gerecht, dass das EUZBBG als Ausführungsgesetz zu Art. 23 GG die grundgesetzlichen Normen nicht einschränken kann und zudem die Vertraulichkeit von Unterrichtungsgegenständen den Unterrichtungspflichten in EU-Angelegenheiten nicht entgegensteht, sondern lediglich geeignete Formen der Unterrichtung bedingt. Gleichwohl trug die Bundesregierung dem Vertraulichkeitserfordernis nicht durch eine entsprechende Einstufung und Einstellung des Dokuments in die Geheimschutzstelle des Bundestages, sondern durch die Übersendung einer Kurzzusammenfassung am 6. Juli 2015 (und einer weiteren Zusammenfassung am 21. Juni 2016 der Stellungnahme der KOM vom 29. April 2016 auf neuerliche Anforderung) Rechnung.

– Ein Aufforderungsschreiben der KOM hinsichtlich eines möglichen Verstoßes gegen die Dienstleistungs-RL durch die Vergütungsordnung für Steuerberater, Architekten und Ingenieure; das BMWi argumentierte bei der Begründung der Ablehnung der Übermittlung auch in diesem Fall zunächst mit der Vertraulichkeit des Schreibens und erläuterte ferner im Nachgang, dass § 4 Abs. 6 EUZBBG nicht einschlägig sei, da es sich bei dem Vorgang „nicht um eine der genannten Verfahrenskonstellationen“ handle (BMWi 10.07. u. 13.07.2015).

- Auch zu sogenannten „EU-Pilotverfahren“, die der Übersendung von Aufforderungsschreiben der KOM vorgeschaltet sind, um die Einleitung eines formellen VVV zu vermeiden, übermittelte die Bundesregierung im Berichtszeitraum keine Dokumente. Die Bundesregierung versteht das Pilotverfahren als „ein eigenes rechtlich nicht normiertes informelles Verfahren vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens“ (BMWi 12.12.2013) und zeigte sich auch nicht dazu bereit, nach Eröffnung eines regulären VVV rückwirkend Dokumente aus diesen Verfahren zu übermitteln. So wurden etwa von der Bundestagsverwaltung am 9. Dezember 2013 nach Einleitung eines VVV hinsichtlich der Umsetzung der RL 91/676/EWG (Nitrat-RL) Dokumente aus dem vorgeschalteten Pilotverfahren (5258/13/ENVI) angefordert. Die Bundesregierung lehnte die Übermittlung ab, da die Übermittlungspflichten erst „im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens, also nach dessen jeweiliger Einleitung“ einsetzten und es sich daher aus ihrer Sicht bei den Unterlagen aus diesen Verfahren nicht um „erläuternde Informationen und Dokumente“ i. S. v. § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG handle (BMWi 12.12.2013). Aus Sicht der Bundestagsverwaltung handelt es sich jedoch auch bei Pilotverfahren um EU-Angelegenheiten, zu denen grundsätzlich zu unterrichten wäre.

Unterrichtung über Verfahren vor dem EuGH (§ 4 Abs. 6 Nr. 2 und 3 EUZBBG)

Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag laufend und in der Regel eigeninitiativ zu Verfahren vor dem EuGH. Dies betrifft sowohl Verfahren, an denen Deutschland beteiligt ist, als auch weitere Verfahren vor dem EuGH. Die Übermittlung der Dokumente erfolgt durch die Übersendung der Unterrichtungen des BMWi an die zuständigen Ressorts in Kopie. Da bei der Übermittlung nicht unterschieden wird, ob Deutschland verfahrensbeteiligt ist oder nicht, wird diesbezüglich bei der Erstellung von Dossiers in EuDoX eine Auswahl für Deutschland relevanter Verfahren vorgenommen, die auf Nachfrage um Dossiers zu weiteren Verfahren ergänzt wird.

Im Untersuchungszeitraum wurden Unterrichtungen zu 450 Verfahren vor dem EuGH in EuDoX eingestellt. Die Dossiers wurden für die Dauer des Verfahrens laufend um neue Dokumente ergänzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. Vorhaben der Europäischen Union (§ 5 EUZBBG)

In § 5 EUZBBG werden Angelegenheiten der EU genannt, die im Bundestag als EU-Vorhaben regelmäßig für die Beratungen in den Ausschüssen gemäß § 93 GO-BT infrage kommen und dem Stellungnahmerecht nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sowie dem entsprechenden Verfahren gemäß § 8 EUZBBG unterliegen. Deshalb gelten für sie zusätzliche begleitende Unterrichtungsformen gemäß § 6 EUZBBG (förmliche Zuleitung mit Zuleitungsschreiben, Berichtsbogen, Umfassende Bewertung).

5.1 Nicht abschließender Katalog der EU-Vorhaben (§ 5 Abs. 1 EUZBBG)

§ 5 Abs. 1 EUZBBG enthält einen Vorhabenkatalog, der bei den vorangegangenen EUZBBG-Novellierungen kontinuierlich erweitert worden ist. Aufgeführt werden hier u. a. Legislativvorschläge für Richtlinien und Verordnungen, nicht-legislative Vorschläge wie Mitteilungen, Grün- und Weißbücher, Aktionspläne und Berichte, Verhandlungsmandate zu Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge sowie andere Beratungsgegenstände und Initiativen zu EU-Angelegenheiten. Neu bei der EUZBBG-Novellierung von 2013 hinzugekommen sind Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse gemäß Art. 140 Abs. 2 AEUV (Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat; siehe hierzu Kap. II. A. 9) sowie Entwürfe zu völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen sowie entsprechende Beratungsgegenstände, Vorschläge und Initiativen. Stellungnahmen des Bundestages zu EU-Angelegenheiten gemäß § 8 EUZBBG können zu allen EU-Vorhaben abgegeben werden (siehe Kap. A. II. 8).

Der Vorhabenkatalog in § 5 Abs. 1 EUZBBG ist nicht abschließend ausgestaltet. Das heißt, dass seitens des Bundestages jederzeit weitere EU-Angelegenheiten zu Vorhaben erklärt werden können, die dann von der Bundesregierung förmlich zuzuleiten sind und entsprechende Berichtspflichten nach § 6 EUZBBG auslösen. In Einzelfällen, in denen eine enge Auslegung nicht zielführend erscheint, erfolgt eine Anwendung der Norm dergestalt, dass sich die förmliche Zuleitung (beispielsweise hinsichtlich Beratungsgegenständen, Initiativen sowie Verhandlungsmandaten und Verhandlungsrichtlinien für die KOM im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und der Welthandelsrunden § 5 Abs. 1 Nr. 6 EUZBBG) auf zentrale Vorhaben in diesem Bereich konzentriert. Entschließungen des EP werden dem Bundestag nicht förmlich durch die Bundesregierung, sondern unmittelbar durch das EP zugeleitet. Sie werden aber im weiteren Überweisungs- und Beratungsverfahren im Bundestag ähnlich wie EU-Vorhaben behandelt. Dies trifft, mit Einschränkungen auch für EU-Angelegenheiten des ESM, des EFSF sowie der GASP/GSVP zu (siehe hierzu Kap. II. A. 5.3 sowie II. A. 7 sowie II. B).

Im Berichtszeitraum wurden dem Bundestag 2.248 EU-Vorhaben förmlich von der Bundesregierung zugeleitet und in das Überweisungsverfahren von EU-Vorlagen aufgenommen. Hinzu kamen 367 EP-Entschließungen und 242 Unterrichtungen zu Rechtsakten der GASP/GSVP. Insgesamt wurden damit 2.857 EU-Vorlagen im Überweisungsverfahren behandelt und davon 1.285 EU-Vorlagen nach Prüfung der Beratungsrelevanz durch die Fraktionen im Priorisierungsverfahren gemäß § 93 Abs. 3 GO-BT (≙ ca. 45 %) in die Ausschüsse zur Beratung überwiesen. Die meisten EU-Vorlagen wurden dem Innenausschuss (248 Vorlagen ≙ ca. 19 %), dem Auswärtigen Ausschuss (147 Vorlagen ≙ ca. 11 %) und dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie (116 Vorlagen ≙ ca. 9 %) federführend überwiesen.

5.2 Vorhaben gemäß IntVG (§ 5 Abs. 2 EUZBBG)

Gemäß § 5 Abs. 2 EUZBBG sind Vorschläge und Initiativen der Europäischen Union, bei denen eine Mitwirkung des Bundestages nach dem Integrationsverantwortungsgesetz erforderlich ist, ebenfalls Vorhaben der Europäischen Union. Für diese gelten neben den besonderen Bestimmungen des IntVG (siehe hierzu Kap. II. C) auch die Bestimmungen des EUZBBG.

5.3 Behandlung von Angelegenheiten des ESM, der EFSF und der GASP/GSVP (§ 5 Abs. 3 EUZBBG)

In § 5 Abs. 3 Nr. 1 und 2 EUZBBG wird darauf verwiesen, dass für Angelegenheiten des ESM sowie der EFSF „unbeschadet der §§ 1 bis 4“ EUZBBG die Bestimmungen der jeweiligen Gesetze ESMFinG und StabMechG gelten (siehe hierzu Kap. II. B). Hinsichtlich von Angelegenheiten im Bereich der GASP/GSVP wird in § 5 Abs. 3 Nr. 3 EUZBBG auf die Bestimmungen von § 7 EUZBBG verwiesen (siehe Kap. II. A. 7).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6. Förmliche Zuleitung, Berichtsbogen und Umfassende Bewertung, Abschluss von EU-Gesetzgebungsverfahren (§ 6 EUZBBG)

In § 6 EUZBBG werden die Spezifika der förmlichen Zuleitung von EU-Vorhaben an den Bundestag geregelt, die spezifische, z. T. fristgebundene Unterrichtungen (Zuleitungsschreiben, Berichtsbogen, Umfassende Bewertung, Unterrichtung über den Abschluss von Gesetzgebungsverfahren) auslöst. Die Fristen können sich bei eilbedürftigen Vorhaben verkürzen.

6.1 Zuleitungsschreiben (§ 6 Abs. 1 EUZBBG)

Gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG übersendet die Bundesregierung dem Bundestag alle Vorhaben mit einem Zuleitungsschreiben (förmliche Zuleitung), das Angaben zum wesentlichen Inhalt und zur Zielsetzung des Vorhabens, zum Datum des Erscheinens des betreffenden Dokuments in deutscher Sprache, zur Rechtsgrundlage, zum anzuwendenden Verfahren und zur Benennung des federführenden Ressorts enthalten muss.

Die Zuleitungsschreiben lösen das Priorisierungs- und Überweisungsverfahren von EU-Vorlagen gemäß § 93 GO-BT im Bundestag aus. Sie werden dem Bundestag unaufgefordert zusammen mit der zuzuleitenden EU-Vorlage durch die Bundesregierung (BMWi) übermittelt. Soll eine nicht oder noch nicht förmlich zugeleitete EU-Vorlage das Priorisierungs- und Überweisungsverfahren im Bundestag durchlaufen, wird seitens der Bundestagsverwaltung eine förmliche Zuleitung bei der Bundesregierung angefordert.

Die Übermittlung der Zuleitungsschreiben erfolgte im Berichtszeitraum proaktiv oder auf Anforderung zeitnah; die Schreiben enthielten die geforderten Angaben. Allerdings gab es in diesem Bereich einige Entwicklungen, die weiterhin besonderer Aufmerksamkeit bedürfen:

- Der Übermittlungszeitpunkt der Zuleitungsschreiben wie auch der entsprechenden EU-Vorlagen orientiert sich zumeist an der Einstellung der deutschen Sprachfassung in der Datenbank ZEUS/EXTRANET des Rates. Aufgrund der seit Jahren zunehmenden Verzögerungen bei den Übersetzungen von EU-Vorlagen durch die EU-Institutionen erfolgt diese jedoch in einer zunehmenden Zahl von Fällen zu einem immer späteren Zeitpunkt. Dies war im Berichtzeitraum etwa im Rahmen der Vorlage neuer KOM-Vorschläge im Bereich der europäischen Innenpolitik wiederholt der Fall. So hatte die KOM am 4. Mai 2016 ein Paket mit drei Verordnungsvorschlägen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie Vorlagen zur Visaliberalisierung (Kosovo, Türkei, Reform des Aussetzungsmechanismus) und zur Verlängerung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum vorgelegt, deren offizielle deutsche Sprachfassungen mit bis zu knapp dreimonatiger Verzögerung im Bundestag eintrafen. Die Folge ist, dass die förmliche Zuleitung entsprechend verspätet erfolgt. Aufgrund der Tatsache, dass der Bundestag über die KOM-Direktzuleitung die Vorschläge der KOM unmittelbar nach Annahme in englischer Sprachfassung erhält, sind diese EU-Vorhaben dort zwar schon frühzeitig in EuDoX abrufbar. Da aber die Ausschüsse in der Regel eine Überweisung von EU-Vorlagen in deutscher Sprachfassung favorisieren, kommen die entsprechenden EU-Vorlagen mit deutlicher Verspätung in das Priorisierungs- und Überweisungsverfahren, was mitwirkungsrelevante Auswirkungen haben kann. Die Bundestagsverwaltung sucht dem entgegenzusteuern, indem in besonders wichtigen Fällen eine förmliche Zuleitung bereits der englischen Sprachfassungen angefordert wird.
- Das genannte Problem verschärft sich bei Vorlagen, die kurzfristig auf EU-Ebene vorgelegt und nur wenig später vom Rat bzw. Rat und EP angenommen werden. Dies ist etwa bei den in regelmäßigen Abständen vorgelegten Vorschlägen für Durchführungsbeschlüsse des Rates zur Verlängerung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum der Fall. So wurde ein solcher Vorschlag (KOM(2016)275; Ratsdok. Nr. 8294/16) im Rahmen des oben genannten Pakets am 4. Mai 2016 dem Bundestag direkt von der KOM in der deutschen Sprachfassung übermittelt, aber erst am 18. Mai 2016 von der Bundesregierung förmlich zugeleitet, obwohl die Annahme im Rat bereits am 12. Mai 2016 erfolgte. Der darauffolgende Vorschlag (KOM(2016)711; Ratsdok. Nr. 13699/16) wurde dem Bundestag von der KOM am 26. Oktober 2016 in englischer Sprachfassung und am 8. November 2016 in deutscher Sprachfassung übermittelt. Hier erfolgte die förmliche Zuleitung durch die Bundesregierung auf Anforderung der Bundestagsverwaltung unmittelbar am 8. November 2016 und damit zumindest noch wenige Tage vor der Annahme im Rat am 11. November 2016. In beiden genannten Fällen war es jedoch für den Bundestag nicht möglich, die Vorlage in der deutschen Sprachfassung angemessen zu beraten. Eine Beteiligung des Bundestages an der Willensbildung des Bundes war in diesen Fällen schon durch den dargestellten Fristverlauf unmöglich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6.2 Berichtsbogen (§ 6 Abs. 2 EUZBBG)

Gemäß § 6 Abs. 2 EUZBBG übermittelt die Bundesregierung binnen zwei Wochen nach der förmlichen Zuleitung eines EU-Vorhabens einen Berichtsbogen, der neben Angaben zu Thema und Sachgebiet sowie einer Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit auch inhaltliche Angaben zu Zielsetzung, inhaltlichen Schwerpunkten, politischer Bedeutung, Positionen von Bundestag, Bundesrat und EP sowie zum Meinungsstand im Rat und zum Verfahrensstand, zu finanziellen Auswirkungen und zum weiteren Zeitplan der Behandlung im Bundesrat, im EP sowie im Rat enthalten soll.

Im Berichtszeitraum wurden dem Bundestag insgesamt 2.295 Berichtsbögen gemäß § 6 Abs. 2 EUZBBG übermittelt. Hierin enthalten sind auch Aktualisierungen von Berichtsbögen, die neben den Vorversionen in EuDoX eingestellt werden.

Allgemein kann festgehalten werden, dass die Berichtsbögen in der Regel fristgerecht übermittelt wurden und nur in Einzelfällen über das BMWi angemahnt werden mussten. Dies stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Berichtszeitraum des 1. Monitoringberichts dar, der noch eine Anmahnungsquote von knapp 12 % vermerkte. Bei der qualitativen Beurteilung der Berichtsbögen ergibt sich jedoch nach wie vor ein heterogenes Bild:

- Während in verschiedenen Fällen durchaus umfangreiche Informationen in Berichtsbögen aufgenommen worden sind, genügt die große Mehrzahl nicht den inhaltlichen Anforderungen gemäß EUZBBG. Der Befund des 1. Monitoringberichts, dass „häufig komplexe Sachverhalte, die einer näheren Erläuterung bedürften, in mehr oder weniger formelhaften Aussagen zusammengefasst“ würden, ist unverändert aktuell. So wurde auch im Berichtszeitraum die politische Bedeutung eines Vorhabens häufig lediglich als „gering“, „mittel“ oder „hoch“ gekennzeichnet, ohne dies näher zu begründen. Ebenso trifft weiterhin der Befund zu, dass sich die Aussagen zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung häufig in eher knappen Ergebnisdarstellungen erschöpfen. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, da die Bundesregierung den Subsidiaritätsprüfbogen, mittels dem die Ressorts ihre Prüfung vornehmen, nicht an den Bundestag übermittelt.
- Als weiteres Unterrichtungsdefizit kann die Tatsache gelten, dass auch im aktuellen Berichtszeitraum in einer großen Zahl von Fällen zu den Punkten „Meinungsstand im Rat“, „Verfahrensstand (Stand der Befassung)“ sowie „Zeitplan für die Behandlung“ keine bzw. nur sehr spärliche Aussagen getroffen wurden. Hierbei ist in Rechnung zu stellen, dass zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichtsbogens einige der genannten Angaben in der Regel noch nicht gemacht werden können, etwa weil die Ratsbefassungen noch nicht begonnen haben. Gleichwohl sind entsprechende Informationen, insbesondere zum weiteren Zeitplan für die Behandlung in den EU-Organen von erheblicher Bedeutung für die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundestages, insbesondere hinsichtlich der Wahl des Zeitpunktes zur Abgabe einer Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 2 bzw. 3 GG (siehe hierzu Kap. II. A. 8.1).

6.3 Umfassende Bewertung (§ 6 Abs. 3 EUZBBG)

Gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG übermittelt die Bundesregierung zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der EU binnen zwei Wochen nach Überweisung an die Ausschüsse des Bundestages, spätestens jedoch zu Beginn der Beratungen in den Ratsgremien, eine Umfassende Bewertung (UBW). Hierin sollen neben Angaben zur Zuständigkeit der EU zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzgebungsaktes und zu dessen Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Rahmen einer umfassenden Abschätzung der Folgen für die Bundesrepublik Deutschland Aussagen insbesondere in rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller, sozialer und ökologischer Hinsicht zu Regelungsinhalt, Alternativen, Kosten, Verwaltungsaufwand und Umsetzungsbedarf enthalten sein. Zu anderen Vorhaben im Sinne von § 5 Abs. 1 EUZBBG wird eine entsprechende UBW lediglich auf Anforderung erstellt.

Die UBW werden vom BMWi bei den anderen Ressorts angefordert und an den Bundestag weitergeleitet. Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung 359 UBW gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG zu insgesamt 359 Richtlinien- und Verordnungsvorschlägen an den Bundestag übermittelt. In zwei Fällen wurden aktualisierte UBW von der Bundesregierung übersandt. Die Übersendung erfolgte damit nahezu vollständig und in den allermeisten Fällen im Rahmen der vorgegebenen Frist, was eine deutliche Verbesserung gegenüber dem vorhergehenden Berichtszeitraum darstellt. Hinsichtlich der inhaltlichen Qualität der Berichte lässt sich feststellen:

- Ähnlich wie bei den Berichtsbögen ergibt sich hinsichtlich der qualitativen Bewertung der UBW ein uneinheitliches Bild: So waren auch hier große Unterschiede bezüglich der Informationsdichte festzustellen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Allerdings ist die Zahl der Fälle, in denen Bewertungen hinreichend nachvollziehbar begründet sind, deutlich höher.

- Nach wie vor nicht befriedigend sind, wie auch bei den Berichtsbögen, die häufig fehlenden bzw. ungenügenden Angaben zum weiteren Zeitplan für die Behandlung in Rat und EP sowie im Bundesrat. Darüber hinaus geht in einigen Fällen der Informationsgehalt der UBW kaum über den der Berichtsbögen hinaus.

6.4 Verkürzung und Verlängerung von Fristen (§ 6 Abs. 4 EUZBBG)

Gemäß § 6 Abs. 4 EUZBBG verkürzen sich die Fristen für die Übermittlung von Berichtsbogen und UBW bei eilbedürftigen Vorhaben so, „dass eine rechtzeitige Unterrichtung und die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 8 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG für den Bundestag gewährleistet sind“. Sollte eine besonders umfangreiche Bewertung erforderlich sein, kann die Frist entsprechend verlängert werden.

Im Berichtszeitraum wurde von der Regelung kein Gebrauch gemacht. In einigen Fällen wurde jedoch um eine beschleunigte förmliche Zuleitung und zeitnahe Übersendung des Berichtsbogens gebeten. Dieser Bitte kam das BMWi in der Regel zügig nach.

6.5 Vertiefende Berichte (§ 6 Abs. 5 EUZBBG)

§ 6 Abs. 5 EUZBBG sieht seit der Neufassung des EUZBBG 2013 vor, dass die Bundesregierung zu besonders komplexen oder bedeutsamen Vorhaben auf Anforderung vertiefende Berichte zu erstellen hat. Dies rekurriert auf die Maßgabe des BVerfG, wonach die Unterrichtungsdichte bei zunehmender Komplexität und Bedeutung eines Vorgangs sowie mit zeitlicher Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung oder zum Abschluss einer Vereinbarung zunehmen muss.

Von der Möglichkeit der Anforderung vertiefender Berichte gemäß § 6 Abs. 5 EUZBBG wurde im Berichtszeitraum nach Kenntnis der Bundestagsverwaltung kein Gebrauch gemacht.

6.6 Unterrichtung über den Abschluss von Gesetzgebungsverfahren der EU (§ 6 Abs. 6 EUZBBG)

Gemäß § 6 Abs. 6 EUZBBG unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag über den Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens der EU. Diese Unterrichtung soll auch eine Bewertung hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie, bei Richtlinien, Informationen hinsichtlich der zu berücksichtigenden Fristen für die innerstaatliche Umsetzung und zum Umsetzungsbedarf enthalten.

Nach Art. 288 AEUV i. V. m. Art. 289 AEUV zählen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse zu den Gesetzgebungsakten der EU und fallen somit unter § 6 Abs. 6 EUZBBG. Im Berichtszeitraum sind dem Bundestag 89 Unterrichtungen über den Abschluss von EU-Gesetzgebungsverfahren übermittelt worden. Die dem Bundestag vorliegenden Unterrichtungen beziehen sich auf alle drei genannten Gesetzgebungsakte, mehrheitlich jedoch auf den Abschluss von Gesetzgebungsverfahren zu Richtlinien. Die Unterrichtungen werden vom BMWi in Form eines standardisierten Formulars übermittelt.

Stellt man die Zahl der übermittelten Unterrichtungen der Zahl der im Berichtszeitraum abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren gegenüber, stehen den 89 vorliegenden Unterrichtungen 360 abgeschlossene EU-Gesetzgebungsverfahren (92 Richtlinien, 221 Verordnungen und 47 Beschlüsse; Quelle: Statistische Angaben in der KOM-Datenbank EUR-Lex) gegenüber. Es ist also, wie bereits im vorhergehenden Berichtszeitraum, von einem hohen Fehlbestand an Unterrichtungen gemäß § 6 Abs. 6 EUZBBG auszugehen, der sich nur zum Teil dadurch erklären lässt, dass die Bundesregierung bislang lediglich zu Vorhaben berichtete, die tatsächlich zur Beratung an die Fachausschüsse überwiesen worden sind.

Da die Unterrichtungen den Abschluss von EU-Vorhaben markieren, sind sie für die unmittelbare Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten von sekundärer Bedeutung. Dennoch wird vor dem Hintergrund der Vorgaben in § 6 Abs. 6 EUZBBG sowie der Tatsache, dass die EU-Gesetzgebung nach Veröffentlichung im Amtsblatt geltendes Recht in der Bundesrepublik darstellt, eine Überprüfung der bisherigen Praxis der Umsetzung von § 6 Abs. 6 EUZBBG und insbesondere eine Einbeziehung sämtlicher abgeschlossener Gesetzgebungsverfahren, unabhängig von ihrem Überweisungsstatus im Bundestag, empfohlen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (§ 7 EUZBBG)

In § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG werden die auf Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG zurückgehenden Unterrichtungsgrundsätze des § 3 Abs. 1 EUZBBG wiederholt. § 7 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG regelt die Zuleitung der Indikativen Vorschau zu anstehenden Rechtsakten, § 7 Abs. 1 Satz 4 EUZBBG verweist bezüglich der Unterrichtung über Tagungen des ER und des Rates auf § 4 Abs. 4 EUZBBG. § 7 Abs. 2 EUZBBG regelt die förmliche Zuleitung von Dokumenten von grundsätzlicher Bedeutung auf Anforderung durch den Bundestag, § 7 Abs. 3 EUZBBG die zusätzliche mündliche Unterrichtung über relevante Entwicklungen im Bereich der GASP/GSVP und § 7 Abs. 4 EUZBBG die mündliche Unterrichtung des Bundestages über Sitzungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK).

Hinsichtlich der Frage, inwieweit auch bei Angelegenheiten der GASP/GSVP Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG zugrunde zu legen ist und somit auch die Unterrichtungsgrundsätze und weiteren Bestimmungen, die für alle EU-Angelegenheiten gelten, sind im Berichtszeitraum unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen Bundestagsverwaltung und Bundesregierung (AA) zutage getreten. Von Seiten der Bundestagsverwaltung wird die Auffassung vertreten, dass Maßnahmen der GASP/GSVP EU-Angelegenheiten im Sinne des Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG darstellen und grundsätzlich denselben Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechten unterfallen wie alle übrigen EU-Angelegenheiten. Diese Auffassung wird u. a. in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes bekräftigt (WD 3 – 3000 – 083/15). Dafür spricht u. a., dass die GASP/GSVP in Titel V des EU-Vertrages (EUV) geregelt ist. Zudem ist verfassungsrechtlich anerkannt, dass auch Angelegenheiten, die in einem Näheverhältnis zum EU-Recht stehen oder dieses ergänzen, EU-Angelegenheiten im Sinne des Art. 23 Abs. 2 Satz 1 darstellen.

Das AA hingegen teilt diese Auffassung nicht, sondern vertritt den Standpunkt, dass die Unterrichtung in Angelegenheiten der GASP/GSVP ausschließlich in § 7 EUZBBG als lex specialis geregelt sei, während die in § 3 EUZBBG niedergelegten, unmittelbar auf Art. 23 Abs. 2 GG zurückgehenden allgemeinen Unterrichtungsgrundsätze sowie die sonstigen Einzelbestimmungen des EUZBBG als nicht einschlägig angesehen werden. Diese Auslegung lässt sich jedoch nicht aus dem Urteil des BVerfG von 2012 ableiten, da das Gericht lediglich erklärt hat: „Ob und inwieweit Maßnahmen in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von Art. 23 Abs. 2 GG erfasst werden, ist hier nicht zu entscheiden.“ (Rn. 105) Hintergrund dieser Feststellung war, dass Streitgegenstand des damaligen Verfahrens keine Maßnahme der GASP/GSVP war.

In der Konsequenz der o. g. Auffassungsunterschiede ergibt sich für das AA aus § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG, wonach im Bereich der GASP/GSVP die Bundesregierung umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt sowie in der Regel schriftlich unterrichtet, keine unmittelbare, eigenständige Pflicht zur Übermittlung von Dokumenten. Vielmehr reduzieren sich die diesbezüglichen Unterrichtungsverpflichtungen aus Sicht des AA im Wesentlichen auf die turnusmäßige Übersendung der Übersicht der absehbar zur Beratung anstehenden Rechtsakte im GASP/GSVP-Bereich gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG sowie die zusätzliche förmliche Zuleitung von Dokumenten von grundsätzlicher Bedeutung auf Anforderung des Bundestages gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG, wobei das AA die Entscheidungsprärogative hinsichtlich der Einschätzung der grundsätzlichen Bedeutung von Dokumenten für sich beansprucht (siehe hierzu Kap. II. A. 7.2).

Demgegenüber steht die Bundestagsverwaltung auf dem Standpunkt, dass auch ungeachtet der strittig gestellten Frage, ob es sich bei Maßnahmen der GASP/GSVP um EU-Angelegenheiten handelt, für die Anwendung von § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG die vom BVerfG entwickelten Kriterien zur Auslegung der Unterrichtungsgrundsätze „frühestmöglich“, „umfassend“ und „fortlaufend“ unmittelbar gelten. Ein Anhaltspunkt dafür, dass die in § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG wortgleich aufgeführten Grundsätze einen anderen Regelungsgehalt haben als die vom BVerfG konkretisierten, ist nicht ersichtlich.

Die geschilderten Differenzen führten im Berichtszeitraum in zahlreichen Fällen zu langwierigen Verhandlungen zwischen der Bundestagsverwaltung und dem AA im Hinblick auf Dokumentenanforderungen und endeten sehr häufig mit der Ablehnung der Übermittlung von Dokumenten. Dies stieß im parlamentarischen Raum auf zum Teil erhebliches Unverständnis und beschäftigte im Jahr 2015, insbesondere anhand der Unterrichtung zu der EU-Mission EUNAVFOR MED, verschiedentlich auch den Ältestenrat. In den hiermit verbundenen Diskussionen ging es u. a. um die Frage, inwieweit bei der Unterrichtung zu GSVP-Missionen neben dem Parlamentsbeteiligungsgesetz das EUZBBG Anwendung finden müsse. Die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr hat in ihren

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abschlussbericht (BT-Drs. 18/5000) einen Abschnitt über die Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung im Bereich der GASP/GSVP auf der Grundlage von § 7 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG aufgenommen und sich für eine parlamentsfreundliche Auslegung der diesbezüglichen Unterrichtungspflichten ausgesprochen. Zwischenzeitlich sind von den Oppositionsfraktionen angestrengte Organstreitverfahren vor dem BVerfG zu der Frage anhängig, ob die Bundesregierung ihre Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG über den Entwurf für das Krisenmanagementkonzept für die GSVP-Operation EUNAVFOR MED verletzt hat (2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15).

Die Unterabteilung PE hat Ende 2014 aufgrund der aus den Fraktionen kenntlich gemachten Probleme einen Vermerk mit ihren wesentlichen Positionen zur Unterrichtung im Bereich des auswärtigen Handelns bzw. der GASP/GSVP gemäß EUZBBG vorgelegt. Der Vermerk diente als Grundlage für Gespräche mit den Fraktionen sowie für drei Gespräche der Unterabteilung PE mit dem AA, die Anfang 2015 stattfanden. Zwar wurden hierbei in einigen wenigen Punkten Annäherungen erzielt, in der Hauptsache blieb jedoch der oben angeführte Dissens bestehen. Ende Oktober 2015 übersandte das AA ein Papier „Künftige Übermittlungspraxis des Auswärtigen Amts von Dokumenten aus dem Bereich der GASP/GSVP“, in dem das Amt sein weiteres Unterrichtungshandeln mitteilte und in einigen Bereichen Verbesserungen ankündigte, die jedoch allesamt ohne Anerkennung einer Rechtspflicht gewährt würden.

Die Bundestagsverwaltung hat dieses Papier analysiert und die vom AA aufgelisteten Punkte in Form einer Synopse mit Datum vom 5. November 2015 kommentiert, die der Bundestagspräsident am 10. November 2015 an die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen sowie die Vorsitzenden der betroffenen Ausschüsse übermittelt hat. Eine Klärung der strittigen Fragen konnte bislang, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des beim BVerfG anhängigen Organstreitverfahrens, nicht herbeigeführt werden.

7.1 Grundsätze der Unterrichtung im Bereich der GASP/GSVP und Indikative Vorschau zu Rechtsetzungsakten (§ 7 Abs. 1 EUZBBG)

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG unterrichtet die Bundesregierung auch im Bereich der GASP/GSVP umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt sowie „in der Regel schriftlich“. § 7 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG verweist auf die dem Bundestag zuzuleitende „Übersicht“ (sogenannte „Indikative Vorschau“), mittels derer über „absehbar zur Beratung anstehende[] Rechtsakte“ im GASP/GSVP-Bereich unterrichtet werden soll. Zugleich hat sie eine Bewertung dieser Rechtsakte sowie eine Einschätzung über den weiteren Beratungsverlauf zu enthalten. § 7 Abs. 1 Satz 4 EUZBBG legt fest, dass über Tagungen des ER und des Rates, die Beschlüsse und Schlussfolgerungen im Bereich der GASP/GSVP zum Gegenstand haben, gemäß § 4 Abs. 4 EUZBBG zu unterrichten ist.

Grundsätze der Unterrichtung im Bereich der GASP/GSVP (§ 7 Abs. 1 Satz 1 u. 2 EUZBBG)

Vor dem Hintergrund der geschilderten Differenzen bei der Auslegung der geltenden Rechtslage ist es zu erheblichen Anwendungsproblemen hinsichtlich § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG gekommen:

- Eine umfassende, fortlaufende, frühestmögliche und in der Regel schriftliche Unterrichtung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG erfolgte im Berichtszeitraum im Bereich der GASP/GSVP nicht. So hat der Bundestag sowohl proaktiv als auch auf Anfrage nur einen (mutmaßlich sehr kleinen) Teil der bei der Bundesregierung vorliegenden Dokumente erhalten, obwohl diese bei Befolgung der in § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG aufgeführten Unterrichtungsgrundsätze unaufgefordert hätten übermittelt werden müssen. Die dem Bundestag zugänglichen Dokumente aus diesem Bereich beschränkten sich in erster Linie auf Dokumente des Rates, die ohnehin für die Bundestagsverwaltung in der Datenbank ZEUS/EXTRANET abrufbar waren; darüber hinaus wurden nur vereinzelt Dokumente zur Unterrichtung im GASP/GSVP-Bereich durch das AA übermittelt. Der ganz überwiegende Teil von Dokumenten, insbesondere Entwürfe und Initiativdokumente sowie nahezu alle nicht als Ratsdokumente ausgefertigten Dokumente des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) sowie aus den RAG und sonstigen Vorbereitungsgremien in diesem Bereich, wurden dem Bundestag auch auf Anforderung nicht übermittelt. Darunter befanden sich auch Dokumente, die aus Sicht des Bundestages gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG förmlich zuzuleiten gewesen wären und spezifische zusätzliche Unterrichtungspflichten gemäß § 6 Abs. 1 und 2 EUZBBG ausgelöst hätten (siehe hierzu Kap. II. A. 7.2).
- Dokumentenanfragen der Bundestagsverwaltung, die auf die Pflicht zur umfassenden Unterrichtung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG bezogen waren, wurden durch die Bundesregierung (AA) in den allermeisten Fällen zunächst oder abschließend abschlägig beschieden, da diese eine Pflicht zur Unterrichtung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

durch die Übersendung von Dokumenten lediglich nach § 7 Abs. 2 EUZBBG anerkennt. Hierbei bewertete das AA die entsprechenden Vorlagen, unter denen sich auch einige Initiativen der Bundesregierung und/oder anderer Mitgliedstaaten befanden, in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle als Dokumente, die nicht gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG von „grundsätzlicher Bedeutung“ und daher dem Bundestag nicht zuzuleiten seien. Dies betraf u. a. folgende Vorlagen:

- Gemeinsames Papier von DK, GB, LT und ES zur Strategischen Kommunikation gegenüber Russland (Anforderung am 22. Januar 2015; Ablehnung der Übermittlung am 12.02.2015; erneute Anforderung am 26.03.2015, Übermittlung am 01.04.2015); ein entsprechender, daraus resultierender Aktionsplan der HV zu der Thematik vom 22. Juni 2015 wurde dem Bundestag auf Anforderung vom 11. September 2015 am 13. Oktober 2015 gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG förmlich zugeleitet).
- Vertrauliches EAD-Dokument zu Russland (Anforderung am 23.01.2015; Ablehnung der Übermittlung am 17.02.2015);
- Vereinbarung zwischen dem EAD und dem Generalsekretariat der Liga der Arabischen Staaten zur Terrorismusbekämpfung (Anforderung am 30.03.2015; Ablehnung der Übermittlung am 02.04.2015);
- Bericht der Arbeitsgruppe „GTI Security Sahel-Maghreb“ zur Implementierung der Sahel-Strategie (Anforderung am 19.05.2015; Ablehnung der Übermittlung am 28.05.2015);
- Papier „Food for thought: EU-NATO cooperation in the context of hybrid threats/hybrid warfare“ (Anforderung am 23.11.2015; Ablehnung der Übermittlung am 04.12.2015);
- Zwei EAD-Dokumente, auf die in dem dem Bundestag am 4. November 2015 förmlich zugeleiteten „Single Progress Report on the Development of EU Military Capabilities in the period from November 2014 to October 2015“ (Ratsdok. Nr. 13143/15) verwiesen worden war (Anforderung am 26.01.2016; Ablehnung der Übermittlung am 18.02.2016);
- INTCEN-Bericht zu Terrorismusbekämpfung bzw. Syrien-Heimkehrern (Anforderung am 15.04.2016 über BMWi, Übernahme durch BMI, dann durch AA; Ablehnung der Übermittlung durch AA am 02.08.2016); eine Zusammenfassung eines INTCEN-Berichts zu Afghanistan, der am 5. März 2015 angefordert worden war, war am 2. Juli 2015 nach mehrmaliger Mahnung seitens der Bundestagsverwaltung von der Bundesregierung an die Geheimschutzstelle des Bundestages übermittelt worden;
- EAD-Papier zu möglichen Vereinbarungen mit Libyen hinsichtlich Migration (Anforderung am 29.04.2016; Ablehnung der Übermittlung am 02.05.2016 bzw. am 24.05.2016);
- Gemeinsames Non Paper von DE, DK, FI und SE zur weiteren Entwicklung und zur Bekämpfung des IS im Irak (Anforderung am 24.05.2016; Ablehnung der Übermittlung am 31.05.2016);
- Deutsch-französische Verteidigungsinitiative „Erneuerung der GSVP“ vom 12.09.2016 (Anforderung am 14.09.2016; Ablehnung der Übermittlung am 19.09.2016);
- Papiere der Regierung Italiens sowie der HV zur Weiterentwicklung der GSVP (Anforderung am 28.09.2016; Ablehnung der Übermittlung am 26.10.2016);
- Gemeinsames Schreiben der Verteidigungsminister von DE, FR, ES und IT an die HV zur Weiterentwicklung der europäischen Verteidigungspolitik (Anforderung am 12.10.2016; Ablehnung der Übermittlung am 26.10.2016);
- Diverse HoMs (Head of Missions)-Berichte der EU-Delegationsleiter zu einzelnen Ländern; z. B. HoMs-Berichte zu Venezuela (Anforderung am 15.01.2016; Ablehnung der Übermittlung am 22.01.2016) und Brasilien (Anforderung am 29.06.2016; Ablehnung der Übermittlung am 01.07.2016; hierbei der Hinweis des AA, dass es sich bei HoMs-Berichten „insgesamt … nicht um Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung“ handle); zu den HoMs-Berichten zu Venezuela und Kuba (Anforderung am 06.03.2015) wurden „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ (AA 23.04.2015) Kurzzusammenfassungen lediglich für die Petenten übermittelt, diese Praxis wurde aber nicht weiterverfolgt; ein HoMs-Bericht zu Ecuador war hingegen übermittelt worden (Anforderung am 22.07.2014; Übermittlung am 23.07.2014);

- Auch mit dem Verweis auf die Vertraulichkeit von Dokumenten wurden im Berichtszeitraum Dokumentenanforderungen der Bundestagsverwaltung seitens des AA abschlägig beschieden. Eine Ablehnung der Übermittlung erschien auch hier nicht zulässig, da Vertraulichkeit keinen Versagensgrund für die Unterrichtung gemäß EUZBBG darstellt:

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

  - So wurde etwa mit dem Hinweis auf das Vertraulichkeitserfordernis die Übermittlung von KOM-Länderfiches zur Ukraine und Unterlagen der KOM zu Auswirkungen der restriktiven Maßnahmen gegen Russland abgelehnt, anstatt diese in die Geheimschutzstelle des Bundestages einzustellen (Anforderung am 12.11.2014; Ablehnung der Übermittlung am 26.11.2014 sowie erneut am 09.01.2015).
  - Auch ein Diskussionspapier der HV zur Ukraine-Krise und zu den Beziehungen der EU zu Russland, welches im Vorfeld des Rates für Außenbeziehungen (RfAB) am 19. Januar 2015 in Brüssel vorgelegt und als strategisches Schwerpunktthema auf dem Rat diskutiert wurde, wurde nicht an den Bundestag übermittelt. Das AA teilte hierzu mit, dass das Papier „den Obleuten des EU-Ausschusses und des Auswärtigen Ausschusses auf Kulanzbasis zu deren persönlicher Unterrichtung und Hintergrund übermittelt“ worden sei; eine „Rechtspflicht zur Übermittlung auf Grundlage des EUZBBG“ bestehe nicht (Anforderung sowie Ablehnung der Übermittlung am 16.01.2015).
  - Die Übermittlung einer wöchentlichen Übersicht der laufenden GSVP-Missionen (Weekly Operation Summary), die der EAD regelmäßig erstellt, wurde sowohl mit dem Hinweis auf die Einstufung des Dokuments als auch mit dem Verweis auf dessen aus Sicht des AA fehlende grundsätzliche Bedeutung gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG abgelehnt (Anforderung am 01.12.2015; Ablehnung der Übermittlung am 07.12.2015).

- Des Weiteren wurde im Berichtszeitraum auch der Entwurfscharakter oder der besondere Charakter bzw. Beratungskontext von Dokumenten zur Begründung der Ablehnung von Dokumentenanforderungen durch das AA herangezogen, obwohl auch aus diesen Kriterien keine Versagensgründe für eine umfassende und frühestmögliche Unterrichtung gemäß EUZBBG abgeleitet werden können:
  - Die Übermittlung des Entwurfs eines Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie wurde mit dem Verweis auf den Entwurfscharakter des Dokuments abgelehnt (Anforderung am 26.06.2015; Ablehnung der Übermittlung am 30.06.2015).
  - Ein am 25. November 2014 angefordertes Non Paper zum Nahost-Friedensprozess „CSDP Options in Gaza“ wurde nicht übermittelt, da es sich um ein „Diskussionspapier für das PSK“ handle, „für das nach § 7 Abs. 4 EUZBBG keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung“ bestehe (AA 19.12.2014).
- Ein besonderes Problem stellen EU-Angelegenheiten dar, die innerhalb der Bundesregierung zwar federführend dem Geschäftsbereich des AA zugewiesen werden, die aber nicht nur die GASP/GSVP, sondern ebenso andere Politikbereiche betreffen (sogenannte „gemischte Dossiers“):
  - Dies betraf beispielsweise das Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit zwischen der EU und Kuba, zu dessen Unterrichtung sich Ende 2013 eine monatelange Diskussion zwischen Bundestagsverwaltung und AA entwickelte. Hierbei ging es u. a. um die Frage, inwieweit das Abkommen dem Bereich der GASP bzw. anderen EU-Politikbereichen zuzuordnen sei. Die Anforderung von Unterrichtungsdokumenten zu dem Abkommen, darunter eines aktualisierten Entwurfs der Verhandlungsleitlinien sowie eines von der Bundesregierung im Rat eingebrachten Vorschlags für eine Suspendierungsklausel, wurde hierbei zunächst vom AA mit der Begründung abgelehnt, dass Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen zur GASP/GSVP generell als Teil der exekutiven Eigenverantwortung anzusehen seien und somit eine Unterrichtungspflicht grundsätzlich nicht bestehe (siehe hierzu auch Kap. II. A. 3.3). Die angeforderten Dokumente seien entsprechend § 7 EUZBBG nicht an den Bundestag zu übersenden (AA 09.10.2013). Die Bundestagsverwaltung widersprach dieser Auffassung und verwies darauf, dass das in Verhandlung befindliche Abkommen mitnichten nur den Bereich der GASP/GSVP, sondern neben Handelsfragen u. a. auch Fragen der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Terrorismusbekämpfung, der Verfolgung von Verbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof sowie der Bekämpfung von Kleinwaffen und leichten Waffen umfasse. Gemäß § 5 Abs.1 Nr. 5 EUZBBG seien Verhandlungsmandate für die KOM zu Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge als EU-Vorhaben der Europäischen Union anzusehen (PE 5 16.10.2013). Der erste Entwurf für ein Verhandlungsmandat (Ratsdok. Nr. 8702/13) war dem Bundestag daher bereits mit Zuleitungsschreiben vom 23. April 2013 gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG als EU-Vorhaben zugeleitet worden. Das AA korrigierte daraufhin in Teilen seine Position und übermittelte den aktualisierten Entwurf des Verhandlungsmandats zu dem Abkommen (AA 07.11.2013). Hinsichtlich der Suspendierungsklausel behielt es jedoch seine Position aufrecht, dass allein § 7 EUZBBG einschlägig sei und übersandte hierzu nach weiteren Verhandlungen lediglich eine kurze Notiz zur Unterrichtung (AA 13.02.2014).

– Erfolgte bezüglich des EU-Kuba-Abkommens im weiteren Verlauf der Debatte schließlich doch eine (Teil-)Unterrichtung, so erhielt die Frage der gemischten Dossiers im Berichtszeitraum im Bereich der externen Dimension der europäischen Innenpolitik erneut Relevanz. Den Hintergrund dafür bildet, dass sich die EU-Migrationspolitik in zunehmendem Maße mit dem Bereich der GASP/GSVP vermischt. Exemplarisch genannt sei in diesem Zusammenhang ein Gemeinsames Schreiben des italienischen Außen- und des Verteidigungsministers zur „Migration im Mittelmeerraum“, welches am 30. Oktober 2013 durch die Bundestagsverwaltung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 EUZBBG beim BMWi angefordert wurde und dessen Übermittlung das AA am 4. und 6. November 2013 gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG ablehnte – u. a. mit der Begründung, dass die behandelte Materie einer polizeilich-militärischen Operation zur Rettung von Flüchtlingen im Mittelmeer im Bereich der GASP, nicht jedoch im Bereich der europäischen Innenpolitik zu verorten sei. Erst nach langwierigen Verhandlungen, in die sich auch die Fraktionen auf Arbeitsebene einschalteten, wurde am 11. Februar 2014 das Schreiben vom AA ohne Anerkennung einer Rechtspflicht an die Geheimschutzstelle des Bundestages zur Einsichtnahme übermittelt.

- Auch in anderen Fällen wurden Dokumente erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung an den Bundestag übermittelt. Dies betraf einige Non Paper zur Optimierung des EU-Sanktionsmechanismus, die am 2. September 2014 angefordert worden waren. Die Papiere wurden erst nach mehrmaligen Rückfragen am 6. Oktober 2014 an den Bundestag übermittelt. Zwischenzeitlich waren die Beratungen zu dieser EU-Angelegenheit in der Ratsarbeitsgruppe RELEX längst abgeschlossen und die Ergebnisse in Form eines Vermerks (Ratsdok. Nr. 12977/14) bereits dem AStV zur Indossierung übermittelt worden. Im Übermittlungsschreiben verwies das AA erneut auf „die einschlägigen Sonderregeln“ des EUZBBG und erklärte, dass die Weiterleitung der Dokumente „courtoisiehalber und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht (auch) für die Zukunft“ erfolgt sei (AA 06.10.2014).
- Zur Unterrichtung des Bundestages zu der gleichfalls stark migrationspolitisch ausgerichteten GSVP-Mission EUNAVFOR MED Operation SOPHIA zur Bekämpfung des Schleuserwesens im südlichen Mittelmeer gab es im Berichtszeitraum verschiedentlich Diskussionen im parlamentarischen Raum; auch der Ältestenrat war mehrmals hiermit befasst. Hierbei ging es insbesondere um die unterbliebene Übermittlung von Unterrichtungsdokumenten zu der Mission:
  – Das die Mission vorbereitende Krisenmanagementkonzept (CMC) war aufgrund diverser Anfragen (erstmals am 04.05.2015), die sich auf Pressemeldungen stützten, erst nach Beschlussfassung im Rat (18.05.2015) übermittelt worden. Zunächst hatte das AA eine Übermittlung unter Verweis darauf, dass es sich nicht um ein Dokument von grundsätzlicher Bedeutung handle (AA 12.05.2015), noch abgelehnt. Eine Anzeige des CMC mittels der Indikativen Vorschau gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG erfolgte erst mit erheblichem Zeitverzug am 13. Mai 2015. Am 21. Mai 2015 übermittelte das AA schließlich das CMC an die Geheimschutzstelle des Bundestages, beschränkte jedoch die Einsichtsberechtigung zunächst nur auf Mitglieder weniger Ausschüsse (Auswärtiger Ausschuss, Verteidigungsausschuss sowie EU-Ausschuss). Aufgrund von Interventionen aus anderen Ausschüssen wurde der Kreis sukzessive auf Mitglieder weiterer mitberatender Ausschüsse (Innenausschuss, Rechtsausschuss, Menschenrechtsausschuss, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) erweitert.
  – Ein gemeinsamer Brief des Bundesministers des Auswärtigen sowie der Bundesministerin der Verteidigung vom 18. Mai 2015 zu EUNAVFOR MED wurde lediglich an die Fraktionsvorsitzenden sowie die Obleute der Fraktionen im Auswärtigen Ausschuss übermittelt. Eine Bitte der Bundestagsverwaltung, dieses Schreiben dem Bundestag als Ganzem zur Verfügung zu stellen, wurde vom AA mit dem Hinweis abgelehnt, dass eine Unterrichtung der Fraktionen durch den Bundesminister des Auswärtigen keiner Hilfe seitens der Bundestagsverwaltung bedürfe (AA 01.06.2015).
  – Auch bei der Übermittlung des Operationsplans (OPLAN) sowie der zugehörigen Dokumente (Rules of Engagement, Bereitstellungsplan) zu EUNAVFOR MED traten erhebliche Probleme auf. Die Bundestagsverwaltung hatte diese aufgrund von Anfragen aus dem parlamentarischen Raum bereits seit dem 17. Juni 2015 mehrfach bei der Bundesregierung angefordert. Diese übersandte jedoch lediglich am 18. Juni 2015 den vom Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 22. Juni 2015 verabschiedeten Beschlussentwurf zum Start von Phase 1 der Mission. Am 23. Juni 2015 wurde schließlich dem Parlament ein weiterer Brief des Bundesministers des Auswärtigen sowie der Bundesministerin der Verteidigung vom 22. Juni 2015 übermittelt und hierzu im Nachgang seitens des AA erklärt, dass es mit dieser Unterrichtung die Anfrage zum OPLAN und der anderen Dokumente als erledigt ansehe (AA 25.06.2015). Auf erneute Anforderung der Dokumente durch die Bundestagsverwaltung vom

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

26. Juni 2015 erklärte das AA, dass der OPLAN nicht als Dokument von grundsätzlicher Bedeutung gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG anzusehen sei (AA 18.07.2015). Nachdem von einer Abgeordneten die Bundesregierung um eine Übersendung des OPLAN gebeten wurde, bekräftigte der PStS im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) in einem Schreiben vom 28. Juli 2015 an den Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses diese Rechtsauffassung.

  – Am 16. September 2015 legte die Bundesregierung dem Bundestag einen Antrag auf Zustimmung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-Operation EUNAVFOR MED vor (BT-Drs. 18/6013). Über die vorangegangene positive Bewertung des Rates hinsichtlich der Bedingungen für den Übergang zum ersten Schritt von Phase 2 auf hoher See auf der Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 14. September 2015 in Brüssel war der Bundestag weder im Vorbericht noch im Nachbericht zur Ratstagung unterrichtet worden. Zwar hatte der Bundestag im Wege der allgemeinen Zuleitung den Entwurf der Bewertung vom 11. September 2015 (Ratsdok Nr. 11797/15) erhalten. Nach Auffassung der Bundestagsverwaltung hätte der Bundestag aber explizit über die Entscheidung des Rates vom 14. September 2015 im Wege einer Nachlieferung zur Indikativen Vorschau gemäß § 7 Abs. 1 EUZBBG unterrichtet werden müssen (Referat PE 5 18.09.2015). Hierzu erklärte das AA, dass es sich bei der Bewertung „nicht um einen Rechtsakt im Sinne des EUZBBG“ handle, weswegen keine Nachlieferung zur Indikativen Vorschau erfolgt sei. Zudem sei die Bewertung im Vorbericht zur Ratstagung nicht erwähnt worden, da zum Zeitpunkt des Versandes des Vorberichts der Punkt noch nicht festgestanden habe (AA 28.09.2015).

  – Am 18. September 2015 forderte die Bundestagsverwaltung erneut bei der Bundesregierung den OPLAN samt zugehöriger Dokumente an. In seiner Antwort vom 28. September 2015 erklärte das AA auf Arbeitsebene erneut, dass keine Übermittlungspflicht für den OPLAN gemäß EUZBBG bestehe. Zudem habe es sich bei o. g. Bewertung nicht um einen Rechtsakt im Sinne des EUZBBG gehandelt. Eine Übermittlung des OPLAN sei zwischenzeitlich im Zuge der Mandatierungsberatungen des Bundestages erfolgt. In der Tat hatte das BMVg auf Intervention des Bundestagspräsidenten den OPLAN am 25. September 2015 in die Geheimschutzstelle des Bundestages eingestellt, wobei erneut der Kreis der Einsichtsberechtigten zunächst stark eingeschränkt worden war und später erweitert wurde.

  – Eine im Nachgang zu den oben beschriebenen Vorgängen aufgrund von Medienberichten am 7. Oktober 2015 erbetene Übermittlung einer Einschätzung des Militärausschusses der EU zu EUNAVFOR MED wurde am 14. Oktober 2015 abermals mit der Begründung abgelehnt, dass es sich bei den entsprechenden Unterlagen nicht um Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG handle.

- Auch die Unterrichtung zum Hilfeersuchen der französischen Regierung gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV (sogenannte Beistandsklausel) auf dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten im Format der EU-Verteidigungsminister am 17. November 2015 in Brüssel stieß im Berichtszeitraum auf Kritik aus dem parlamentarischen Raum. Zu der Ratstagung war am 9. November 2015 ein Vorbericht übermittelt worden; dass der französische Verteidigungsminister auf dem Treffen die Unterstützung der anderen EU-Mitgliedstaaten im Kampf gegen den Terrorismus formell eingefordert hatte, war dem Bundestag jedoch zunächst lediglich aus der Presseberichterstattung bekannt geworden. Aufgrund von entsprechenden Anfragen wurden noch am selben Tag das Hilfeersuchen sowie weitere Bezugsdokumente durch die Bundestagsverwaltung bei der Bundesregierung angefordert. Hierauf teilte das AA am selben Tag mit, dass zu diesem Sachverhalt keine schriftlichen Unterlagen oder Dokumente vorlägen, die zugeleitet werden könnten. Art. 42 Abs. 7 EUV sehe zudem kein schriftliches Verfahren vor. Ferner wurde diesbezüglich auf mündliche Unterrichtungen der Obleute im Auswärtigen Ausschuss und im Verteidigungsausschuss verwiesen. Der Nachbericht des BMVg zu der Ratstagung wurde erst nach Mahnung und mit erheblicher Verspätung am 30. November 2015 an den Bundestag übersandt.
- Die Übermittlung von Drahtberichten aus dem Bereich der GASP/GSVP bzw. des auswärtigen Handelns der EU erfolgte, wie schon im vorhergehenden Berichtszeitraum, unvollständig. Das Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates (Ratsdok. Nr. 11502/16) führte im Berichtszeitraum 33 Ratsarbeitsgruppen (RAG) im Bereich Auswärtige Angelegenheiten auf. Hinzu kamen drei Ausschüsse, die durch Rechtsakte des Rates eingesetzt wurden und die diesem Bereich zuzurechnen sind: das nach Art. 38 EUV eingesetzte Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der Militärausschuss der EU (EUMC) sowie der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM).

  – Hinsichtlich der 33 RAG der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten sowie der drei genannten Ausschüsse wurden im Berichtszeitraum zu 3.520 Sitzungen lediglich 1.781 Drahtberichte (= 51 %)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

übermittelt. Eine vollständige oder nahezu vollständige Unterrichtung (zu 90 % und mehr der stattgefundenen Sitzungen) durch Drahtberichte fand nur zu ca. der Hälfte der genannten Gruppen statt.

– Über Sitzungen der RAG Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Dual Use), der Arbeitsgruppe des EU-Militärausschusses (EUMCWG) sowie der RAG Ausfuhr konventioneller Waffen (COARM) und der das PSK vorbereitenden Nicolaidis-Gruppe liegen aus dem gesamten Berichtszeitraum keine Drahtberichte vor, wobei laut Auskunft des AA zu den beiden letztgenannten Gruppen (COARM und Nicolaidis) keine Drahtberichte erstellt werden (AA 12.03.2015). Auch zu den Sitzungen des CIVCOM liegen dem Bundestag keine Drahtberichte vor – über die Arbeit dieses Ausschusses wurde lediglich am Rande mitberichtet, wenn er mit anderen Gruppen zusammen tagte. Letzteres trifft auch für den EUMC sowie die RAG Politisch-Militärische Angelegenheiten (PMG) zu, zu denen im gesamten Berichtszeitraum lediglich je ein Drahtbericht übermittelt wurde.

– Zu vielen Gruppen erfolgte die Berichterstattung lückenhaft und unterlag zum Teil beträchtlichen Schwankungen. Teilweise verstärkte sich dieser negative Effekt, nachdem das AA am 29. Oktober 2015 seine Grundsätze zur künftigen Übermittlungspraxis hinsichtlich von Dokumenten aus dem Bereich der GASP/GSVP dem Parlament übersandt hatte. So wurde in diesem Rahmen eine Übersendung von Berichten aus den RAG EUMC, PMG, CIVCOM sowie PSK und der RAG Referenten für Außenbeziehungen (RELEX) grundsätzlich ausgeschlossen. Des Weiteren hatte das AA in dem Papier zwar eine künftig „regelmäßige Übermittlung von Drahtberichten über Sitzungen aus thematischen und regionalen Ratsarbeitsgruppen“ angekündigt, jedoch mit der Einschränkung, dass Ausnahmen gemacht werden könnten, wenn „schutzwürdige Interessen Dritter betroffen“ seien. Hiervon machte es hinsichtlich einzelner Gruppen rege Gebrauch.

– Beispielhaft genannt seien hier die RAG Maschrik/Maghreb (COMAG/MAMA) sowie die RAG Naher Osten/Golfstaaten (COMEM/MOG), zu deren Berichten sich bereits im Jahr 2014, also noch vor der Festschreibung der o. g. Praxis, eine monatelange Korrespondenz zwischen Bundestagsverwaltung und Bundesregierung entwickelt hatte. Zu diesen RAG war die Übermittlung von Drahtberichten nach der Sommerpause 2014 weitgehend abgebrochen. Auf diesbezügliche Nachfragen aus dem parlamentarischen Raum hatte die Bundestagsverwaltung im Oktober 2014 erstmals eine nachträgliche Übersendung der fehlenden Drahtberichte erbeten und sich hierbei auch nach dem Verbleib der Drahtberichte der Ad-hoc-RAG Nahost-Friedensprozess (COMEP) erkundigt. Im November 2014 erfolgte eine entsprechende Nachlieferung, vor allem von Drahtberichten aus COMAG/MAMA, zu einer kontinuierlichen Übersendung kam es im Folgenden aber nicht. Nach erneuter Mahnung Mai 2015 erhielt der Bundestag im Juli und August eine Reihe weiterer Berichte nachgeliefert, ohne jedoch eine Vollständigkeit zu erreichen. Ab Ende Juli 2015 waren die Anforderungen auch auf andere thematische und regionale Gruppen ausgeweitet worden, da auch hier Fehlbestände bei den Drahtberichten festgestellt worden waren. Zwar erfolgten im weiteren Verlauf noch einige Nachlieferungen, allerdings wiederum nicht lückenlos. Dies erklärte das AA damit, dass es sich bei den nicht übermittelten Drahtberichten um „Einzelfälle“ handle, in denen eine Übermittlung aus Sicht des AA „nicht angezeigt“ sei (AA 13.11.2015). Auf erneute Nachfrage erklärte das AA, dass „Berichte der GASP-Ratsarbeitsgruppen außerhalb des Rahmens des EUZBBG und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ übermittelt würden. Daher behalte man sich generell die Möglichkeit vor, „in Einzelfällen von einer Übermittlung abzusehen“ (AA 24.11.2015).

Indikative Vorschau zu Rechtsakten (§ 7 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG)

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG umfasst die Unterrichtung im Bereich der GASP/GSVP eine „Übersicht der absehbar zur Beratung anstehende Rechtsakte, deren Bewertung und eine Einschätzung über den weiteren Beratungsverlauf“. Die Zuleitung der Übersicht ergänzt die in § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG geregelte allgemeine Unterrichtung.

Die sogenannte „Indikative Vorschau“ soll dem Bundestag im Sinne der Frühwarnung eine rechtzeitige Befassung mit den anstehenden Rechtsakten der GASP/GSVP vor deren Beschlussfassung im Rat ermöglichen. Die in den Übersichten aufgeführten Rechtsakte werden durch die Bundestagsverwaltung als einzelne Unterrichtungen erfasst und durchlaufen das Überweisungsverfahren gemäß § 93 GO-BT.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Vorschau wurde bis Ende 2015 regelmäßig vierteljährlich übermittelt und im Fall aktueller Entwicklungen durch Nachlieferungen ergänzt. Seit Anfang 2016 erfolgt die Übersendung zweimonatlich. Im Berichtszeitraum erhielt der Bundestag 13 Vorschauen und 41 Nachlieferungen, die insgesamt 242 Unterrichtungen zu Rechtsakten enthielten. Die Übermittlung erfolgte in der meisten Zahl der Fälle pünktlich.

- Hinsichtlich der Frage, welche EU-Angelegenheiten unter den Begriff des „Rechtsaktes“ fallen und damit in der Vorschau aufzuführen sind, gab es im Berichtszeitraum unterschiedliche Auffassungen zwischen der Bundestagsverwaltung und der Bundesregierung. Die Bundestagsverwaltung vertritt die Auffassung, dass Rechtsakte im Bereich der GASP/GSVP alle Beschlüsse des Rates i. S. d. Art. 25 ff. EUV umfassen, einschließlich solcher, die keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, in denen jedoch politische Absichten und Ziele der Union formuliert werden. Allgemeine Leitlinien zur GASP/GSVP und Strategien im Bereich des auswärtigen Handelns der EU sind mit Planungspapieren der KOM (Grünbüchern, Weißbüchern, Mitteilungen etc.) in anderen Politikbereichen vergleichbar, da sie zumeist die Grundlage für spätere Ratsbeschlüsse bilden. Aus Sicht der Bundestagsverwaltung sind diese Beschlüsse daher in die Indikative Vorschau aufzunehmen. Dies gilt auch für die Anzeige neuer Phasen von GSVP-Missionen, die, wie im Fall der GSVP-Mission EUNAVFOR MED (s. o.), eine neue Qualität der bisherigen Mission initiieren.
- Bereits im 1. Monitoringbericht war moniert worden, dass die Indikative Vorschau im Hinblick auf die inhaltlichen Vorgaben des EUZBBG, wonach eine „Bewertung und Einschätzung des weiteren Beratungsverlaufs“ gegeben werden soll, „häufig zu knapp“ ausfalle. Da sich an dieser Situation im weiteren Verlauf nichts wesentlich verändert hatte, war von der Bundestagsverwaltung Ende 2014 in Abstimmung mit den Fraktionen vorgeschlagen worden, die Indikative Vorschau künftig neu auszugestalten und sich dabei an der Gestaltung der Berichtsbögen zu orientieren. Ziel sollte sein, die einzelnen Beiträge in der Vorschau aussagekräftiger und dadurch die Relevanz für die parlamentarische Befassung erkennbarer zu machen. Der Vorschlag wurde 2015 vom AA aufgegriffen und ab Januar 2016 umgesetzt. Die Vorschau ist seither neu gegliedert und umfasst standardmäßig mehr Rubriken, zu denen Angaben seitens der Bundesregierung gemacht werden müssen. Zwar hat sich seit der oben beschriebenen Umstellung die Übersichtlichkeit der Vorschau und in Teilen auch der inhaltliche Gehalt der Vorschau verbessert. In zahlreichen Fällen ist der Informationsgehalt der Beiträge aber weiter gering.

Perspektivische Jahresvorschau auf Rechtsakte der Europäischen Union zu restriktiven Maßnahmen

Zusätzlich zur Indikativen Vorschau übermittelt das AA seit Februar 2016 einmal jährlich gemäß § 7 Abs. 1 EUZBBG eine „Perspektivische Jahresvorschau auf Rechtsakte der Europäischen Union zu restriktiven Maßnahmen“ (im Berichtszeitraum: BReg-Dok 35/2016). Die Vorschau gibt einen Überblick über sämtliche laufenden restriktiven Maßnahmen und die voraussichtlichen Termine zu ihrer Überprüfung bzw. Verlängerung. Die Jahresvorschau hat sich als Instrument der ergänzenden Unterrichtung zu Rechtsakten bewährt.

Unterrichtung zu Tagungen des ER und des Rates, die Beschlüsse und Schlussfolgerungen im Bereich der GASP/GSVP zum Gegenstand haben (§ 7 Abs. 1 Satz 4 EUZBBG)

In § 7 Abs. 1 Satz 4 EUZBBG wird klargestellt, dass über Tagungen des ER und des Rates, die Beschlüsse und Schlussfolgerungen im Bereich der GASP/GSVP zum Gegenstand haben, gemäß § 4 Abs. 4 EUZBBG zu unterrichten ist. Dieser Vorgabe kam die Bundesregierung im Normalfall nach (siehe hierzu auch die Ausführungen in Kap. II. A. 4.4). Allerdings sind folgende Einschränkungen zu machen:

- Im Zeitraum Februar/März 2014 wurden in drei Fällen keine Vorberichte zu Tagungen des Rates Auswärtige Angelegenheiten übermittelt. Auch zu dem am 20. Februar 2014 stattgefundenen informellen Treffen der Verteidigungsminister erhielt der Bundestag im Vorfeld des Treffens keinen Vorbericht. Vor- und Nachberichte des BMVg mussten häufig angemahnt werden und erreichten den Bundestag zum Teil mit erheblicher Verspätung.
- Wie bereits dargestellt (siehe Kap. II. A. 4.4), wurden im Berichtszeitraum zu wichtigen Gipfeltreffen, die im Format ‚ER + Drittstaaten‘ stattfanden, in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle keine Vorberichte und nur sehr vereinzelt Nachberichte übermittelt. Begründet wurde dies wiederholt, u. a. im Fall des EU-Türkei-Gipfels am 29. November 2015 in Brüssel zu Asyl- und Migrationsfragen, seitens der Bundesregierung damit, dass hier keine Tagung des ER stattfinde, sondern ein Treffen der Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten (sogenannter „Drittstaatengipfel“).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7.2 Förmliche Zuleitung von Dokumenten grundsätzlicher Bedeutung (§ 7 Abs. 2 EUZBBG)

Gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG leitet die Bundesregierung „ergänzend … dem Bundestag auf Anforderung Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung nach Maßgabe des § 6 Absatz 1 zu. § 6 Abs. 2 EUZBBG gilt entsprechend“.

Die Anforderung erfolgt formlos auf Bitte von Abgeordneten, Fraktionen und Ausschüssen oder der Bundestagsverwaltung. Mit der förmlichen Zuleitung gemäß § 6 Abs. 1 und 2 EUZBBG werden die entsprechenden Dokumente mit Zuleitungsschreiben und Berichtsbogen durch die Bundesregierung zugeleitet und in das Überweisungsverfahren des Bundestages gemäß § 93 GO-BT aufgenommen.

Zwischen Bundestagsverwaltung und AA bestehen erhebliche Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Frage, welchen Regelungsgehalt § 7 Abs. 2 EUZBBG hat und in welchen Fällen die Vorschrift einschlägig ist. Aus Sicht der Bundestagsverwaltung stellt Art. 23 Abs. 2 GG, der sich in § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG konkretisiert, die Rechtsgrundlage für die umfassende, fortlaufende und frühestmögliche Unterrichtung durch Übersendung von Dokumenten aus dem GASP/GSVP-Bereich dar, während § 7 Abs. 2 EUZBBG lediglich die spezifische Form der Zuleitung („förmlich“) von einigen dieser Dokumente regelt, die eine zusätzliche Berichtspflicht der Bundesregierung auslöst (Berichtsbogen). Die gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG förmlich zuzuleitenden Dokumente sind demnach lediglich eine Teilmenge der bereits nach § 7 Abs. 1 EUZZBG zuzuleitenden Dokumente. Im Gegensatz dazu wird § 7 Abs. 2 EUZBBG vom AA als die einzige Bestimmung zur Zuleitung von EU-Dokumenten aus dem GASP/GSVP-Bereich an den Bundestag verstanden, was zur Folge hat, dass sämtliche Anforderungen von Dokumenten von der Bundesregierung ausnahmslos dem Regelungsbereich von § 7 Abs. 2 EUZBBG zugeordnet werden. Des Weiteren interpretiert das AA § 7 Abs. 2 EUZBBG dahingehend, dass die Anforderungen seitens des Bundestages einer Einzelfallprüfung durch die Bundesregierung unterlägen und beansprucht die Einschätzungsprärogative darüber, ob ein Dokument von grundsätzlicher Bedeutung ist, für sich.

In den Gesprächen zwischen Bundestagsverwaltung und AA zu Beginn des Jahres 2015 hatte das AA vorgeschlagen, im Einzelfall anhand eines kumulativ anzuwendenden Kriterienkatalogs (Ebene des Verfassers, Wirkcharakter, Zeithorizont sowie inhaltliche Breite) „im Dialog“ mit dem Bundestag über die grundsätzliche Bedeutung eines Dokuments zu befinden. Eine entsprechend gemeinsam entwickelte Einschätzung der Bedeutung eines Dokuments ist jedoch aus Sicht der Bundestagsverwaltung nicht zu gewinnen, wenn lediglich einer der beiden Seiten der Inhalt des jeweiligen Dokuments bekannt ist. Nichtsdestotrotz schrieb das AA diese Verfahrenspraxis in seiner Mitteilung zur künftigen Übermittlungspraxis hinsichtlich von Dokumenten aus dem Bereich der GASP/GSVP vom 29. Oktober 2015 fest und verfährt seither entsprechend.

Sieht man von den grundlegenden Differenzen ab, so funktionierte die aus hiesiger Sicht korrekte Anwendung von § 7 Abs. 2 EUZBBG – die förmliche Zuleitung einzelner Dokumente auf Anforderung des Bundestages – in einer Reihe von Fällen den Vorgaben entsprechend. Im Berichtszeitraum wurden dem Bundestag elf Dokumente förmlich gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG (i. V. m. § 6 Abs. 1 EUZBBG) zugeleitet. Hinzu kamen weitere vier Dokumente, die laut Zuleitungsschreiben lediglich nach § 6 Abs. 1 EUZBBG zugeleitet wurden, jedoch (u. a. aufgrund der entsprechenden Ressortzuweisung) dem Regelungsbereich von § 7 Abs. 2 EUZBBG zuzurechnen waren. Unter den insgesamt 15 förmlichen Zuleitungen gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG sind auch drei Dokumente enthalten, die im Grenzbereich zwischen GASP/GSVP und der europäischen Innenpolitik verortet sind (Syrien und Irak: Strategie für die Terrorismusbekämpfung und das Vorgehen gegen ausländische Kämpfer, Ratsdok. Nr. 14476/14; Gemeinsamer Aktionsplan EU-Türkei; Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Ratsdok. Nr. 10715/16), von der Bundesregierung jedoch dem Bereich der GASP/GSVP zugewiesen worden waren. Des Weiteren ist anzumerken:

- Einige jährlich vorgelegte Berichte werden dem Bundestag standardmäßig förmlich gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG durch die Bundesregierung zugeleitet. Mit der Bundesregierung ist vereinbart, dass hierfür keine gesonderte Anforderung seitens des Bundestages erforderlich ist, sondern diese Dokumente dauerhaft als angefordert gelten. Hierbei handelt es sich um den Einheitlichen Sachstandsbericht zum Ausbau der militärischen Fähigkeiten der EU (Single Progress Report on the Development of EU Military Capabilities, Ratsdok. Nr. 15289/13, 14908/14 u. 13143/15) sowie den Bericht der Leiterin der Europäischen Verteidigungsagentur an den Rat (Report by the Head of the European Defence Agency to the Council, Ratsdok. Nr. 13725/15, 15365/14 u. 15263/13).
- Andere Dokumente erhielt der Bundestag (in einigen Fällen mit deutlicher zeitlicher Verzögerung) auf Anforderung gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG förmlich zugeleitet, so u. a. folgende Vorlagen:

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- HRVP/ Head of the Agency progress report on implementation EC December 2013 Conclusions, Ratsdok. Nr. 11620/14 (Anforderung am 14.10.2014; förmliche Zuleitung am 03.11.2014 erfolgt);
- Syrien und Irak: Strategie für die Terrorismusbekämpfung und das Vorgehen gegen ausländische Kämpfer, Ratsdok. Nr. 14476/14 (Anforderung am 17.11.2014; förmliche Zuleitung am 19.12.2014 erfolgt);
- Politischer Rahmen für die systematische und langfristige Verteidigungszusammenarbeit, Ratsdok. Nr. 15075/14 (Anforderung am 18.11.2014; förmliche Zuleitung am 25.11.2014 erfolgt);
- EU Military Rapid Response Concept, Ratsdok. Nr. 17036/1/14 (Anforderung am 20.01.2015; förmliche Zuleitung am 28.01.2015 erfolgt);
- Action Plan on Strategic Communication (Anforderung am 11.09.2015; förmliche Zuleitung am 13.10.2015 erfolgt);
- Bericht der HV - Die EU in einem sich wandelnden globalen Umfeld - eine stärker vernetzte, konfliktreichere und komplexere Welt (Anforderung am 19.10.2015; förmliche Zuleitung am 20.10.2015 erfolgt);
- Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Ratsdok. Nr. 10715/16 (Anforderung am 28.06.2016; förmliche Zuleitung am 29.06.2016 erfolgt);
- Mitteilung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – GASP-Bericht – Unsere Prioritäten 2016, Ratsdok. Nr. 12898/16 (Anforderung am 17.10.2016; förmliche Zuleitung am 18.10.2016 erfolgt).

- In einigen Fällen wurde die förmliche Zuleitung nach z. T. monatelangen Verhandlungen durch die Bundesregierung zunächst oder dauerhaft, zumeist unter Verweis auf die fehlende grundsätzliche Bedeutung der Dokumente, abgelehnt. Dazu zählten u. a.:
  - Strategie der EU für den Golf von Guinea, Anhang zu: Schlussfolgerungen des Rates zum Golf von Guinea, Ratsdok. Nr. 7224/14 (Anforderung der förmlichen Zuleitung gemäß § 7 Abs. 2 EUZBBG durch die Bundestagsverwaltung am 08.05.2014, Ablehnung der förmlichen Zuleitung durch AA aufgrund des Dokumententyps [Ratsschlussfolgerungen] am 16.05.2014; auf Hinweis der Bundestagsverwaltung am 26.05.2014, dass die Strategie in der Anlage der Schlussfolgerungen enthalten sei, erfolgte am 04.07.2014 die förmliche Zuleitung);
  - Note from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on options for improvement of the financing of civilian and military missions and operations, Ratsdok. Nr. 9589/14 (Anforderung am 08.05.2014; Ablehnung der förmlichen Zuleitung durch das AA am 16.05.2014 sowie erneut am 04.07.2014, da „Schwelle des § 7 Abs. 2 EUZBBG (grundsätzliche Bedeutung) nicht erreicht“ sei);
  - Train and Equip - leveraging the impact of CSDP missions and operations training activities to enhance crisis management capacity in third countries and regional organisations, Ratsdok. Nr. 12197/14 (Anforderung am 14.10.2014; Ablehnung der förmlichen Zuleitung am 31.10.2014 sowie zuletzt am 19.12.2014);
  - CSDP Transition Strategies - recent lessons, Ratsdok. Nr. 11934/14 (Anforderung am 14.10.2014; Ablehnung der förmlichen Zuleitung am 31.10.2014 sowie zuletzt am 19.12.2014);
  - Standardisation & Certification: Report to Council on the European Council Taskings, Ratsdok. Nr. 11903/14 (Anforderung am 14.10.2014; Ablehnung der förmlichen Zuleitung am 31.10.2014; nach weiteren Korrespondenzen förmliche Zuleitung am 13.01.2015 erfolgt);
  - Progress Catalogue 2014, Ratsdok. Nr. 15131/14 (Anforderung am 25.11.2014; Ablehnung der Übermittlung am 28.11.2014 aufgrund von Dokumententyp PSK-Dokument; nach Rücksprache mit dem BMVg erklärte sich AA am 09.01.2015 zur förmlichen Zuleitung bereit; am 13.01.2015 erfolgte schließlich die förmliche Zuleitung);
  - Weiteres Vorgehen im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates: Thematische Debatte über die Prioritäten der strategischen Agenda - Die Union als starker globaler Akteur, Ratsdok. Nr. 16384/14 (Anforderung am 21.01.2015; Ablehnung der förmlichen Zuleitung am 12.02.2015 aufgrund von Dokumententyp Sachstand/Vermerk und unter Verweis darauf, dass diese Dokumentenkategorie „im Katalog des § 5 Abs. 1 EUZBBG nicht erfasst“ sei);

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die beiden oben genannten Dokumente Train and Equip, Ratsdok. Nr. 12197/14, sowie CSDP Transition Strategies - recent lessons, Ratsdok. Nr. 11934/14, wurden trotz der Ablehnung einer förmlichen Zuleitung durch die Bundesregierung auf Bitten aus den Fraktionen im federführenden Ausschuss am 16. Januar 2015 gemäß § 93 Abs. 3 GO-BT an die zuständigen Ausschüsse überwiesen, um eine fristgemäße Beratung der Vorlagen zu ermöglichen.

7.3 Fortlaufende, mündliche Unterrichtung zur GASP/GSVP (§ 7 Abs. 3 EUZBBG)

Gemäß § 7 Abs. 3 EUZBBG unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag zusätzlich zu den schriftlichen Unterrichtungen „fortlaufend und zeitnah mündlich über alle relevanten Entwicklungen“.

Da eine Evaluierung der mündlichen Unterrichtungen des Bundestages hier nicht vorgenommen werden kann, sei lediglich auf die Unterrichtungspraxis in den beiden vorrangig betroffenen Ausschüssen hingewiesen:

- In den Sitzungen des Verteidigungsausschusses ist der Unterrichtung über die GSVP ein fester Tagesordnungspunkt zugewiesen, der bei Bedarf aufgerufen wird.
- Eine vergleichbare Praxis existiert im Auswärtigen Ausschuss nicht; hier finden aber regelmäßig entsprechende mündliche Unterrichtungen auf Wunsch der Fraktionen statt.

7.4 Unterrichtung über Sitzungen des PSK (§ 7 Abs. 4 EUZBBG)

Nach § 7 Abs. 4 EUZBBG unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Ausschüsse des Bundestages über Sitzungen des PSK mündlich.

Zu dieser Regelung kann eine systematische Evaluierung nicht vorgenommen werden. Hinsichtlich der Umsetzung ist jedoch anzumerken:

- Die Bundesregierung kam ihren diesbezüglichen Unterrichtungspflichten im Berichtszeitraum dergestalt nach, dass entsprechende Unterrichtungen im Auswärtigen Ausschuss, allerdings lediglich im Obleuteformat, erfolgten. Die monatlichen, ca. halbstündigen Unterrichtungen über aktuell anstehende Themen im PSK nahm der Politische Direktor des AA vor. Zu einer Unterrichtung in anderen Ausschüssen kam es nicht. Das AA hat in seiner Mitteilung zur künftigen Übermittlungspraxis hinsichtlich von Dokumenten aus dem Bereich der GASP/GSVP vom 29. Oktober 2015 eine Erweiterung des Teilnehmerkreises im Auswärtigen Ausschuss angeboten und dazu Vorschläge aus dem Bundestag erbeten.
- Da gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EUZBBG eine umfassende Unterrichtung über alle EU-Angelegenheiten der GASP/GSVP seitens der Bundesregierung zu gewährleisten ist und diese Unterrichtung in der Regel schriftlich zu erfolgen hat, ist über die mündliche Unterrichtung zu Sitzungen des PSK gemäß § 7 Abs. 4 EUZBBG hinaus aus Sicht der Bundestagsverwaltung auch die Übermittlung von Sitzungsdokumenten (Tagesordnungen, Tischvorlagen und weiteren Beratungsunterlagen), zu gewährleisten. Im Falle besonderer Vertraulichkeit können die Bestimmungen der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages Anwendung finden. Eine pauschale Ablehnung der Übermittlung von Dokumenten aus dem PSK (siehe hierzu etwa die Ausführungen zum Non Paper „CSDP Options in Gaza“ unter Kap. II. A. 7.1) unter Berufung auf die Regelung der mündlichen Unterrichtung über Sitzungen des PSK gemäß § 7 Abs. 4 EUZBBG erscheint mit Blick auf Grundgesetznorm des Art. 23 Abs. 2 GG nicht zulässig.

8. Stellungnahmen des Bundestages (§ 8 EUZBBG)

Ein zentrales Recht des Bundestages ist es, zu allen Vorhaben der EU gegenüber der Bundesregierung Stellungnahmen beschließen zu können. Mit einer Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG fordert der Bundestag die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen zu einem Rechtsetzungsakt auf EU-Ebene für einen bestimmten Belang einzusetzen. Zu nichtlegislativen Vorhaben auf EU-Ebene (z. B. Grün- oder Weißbücher, Stellungnahmen, Mitteilungen) kann der Bundestag allgemeine politische Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 GG beschließen. Konkretisiert werden die Vorgaben des Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG in § 8 EUZBBG, der diverse Mitteilungs- und Berichtspflichten der Bundesregierung zu Stellungnahmen vorsieht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8.1 Grundsätze des Stellungnahmerechts gemäß Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sowie Informationspflichten (§ 8 Abs. 1 EUZBBG)

Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG gibt die Bundesregierung dem Bundestag vor ihrer Mitwirkung an Vorhaben nach § 5 EUZBBG Gelegenheit zur Stellungnahme. Letztere besteht in der Regel zwischen dem Zeitpunkt der förmlichen Zuleitung eines Vorhabens an den Bundestag gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG und dem letztmöglichen Zeitpunkt, an dem eine Stellungnahme des Bundestages noch im Rahmen der Verhandlungen auf EU-Ebene berücksichtigt werden kann. § 8 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG sieht darüber hinaus vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag mitteilt, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme angemessen erscheint. Dadurch soll es ihm ermöglicht werden, an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken (§ 1 Abs. 1 EUZBBG).

Monitoringverfahren für Stellungnahmen

Seit 2014 führt der Bundestag ein standardisiertes Monitoringverfahren für Stellungnahmen des Bundestages durch, um die Berücksichtigung der Stellungnahmen in den Verhandlungen auf EU-Ebene und die Einhaltung der sich aus § 8 EUZBBG ergebenden Mitteilungs- und Berichtspflichten für die Abgeordneten und die Fraktionen transparenter zu gestalten. Eingebunden in dieses Verfahren sind seitens der Bundestagsverwaltung die Unterabteilung PE und die Ausschusssekretariate. Nach der Annahme einer Stellungnahme werden die Fraktionen, der federführende Ausschuss und die mitberatenden Ausschüsse sowie das koordinierende Referat für EU-Angelegenheiten in der Bundesregierung (BMWi, Referat EA 1) zeitnah informiert. Im weiteren Verlauf verfolgt das für eine Stellungnahme federführende Ausschusssekretariat mit Unterstützung der jeweils zuständigen Fachreferenten/innen der Unterabteilung PE, ob die Bundesregierung den Bundestag fortlaufend in Drahtberichten sowie gegebenenfalls zusätzlich mündlich über die Berücksichtigung der Stellungnahme in den Verhandlungen in Brüssel unterrichtet. Ebenso wird die Einhaltung der Berichtspflichten nach § 8 EUZBBG kontrolliert und es werden gegebenenfalls fehlende Berichte angefordert.

Eine Stellungnahme des Bundestages in EU-Angelegenheiten gemäß Art. 23 Abs. 2 oder 3 GG muss aus rechtlicher Sicht nicht zwingend im Titel oder im Text als solche gekennzeichnet sein. Entscheidend für die Einordnung als Stellungnahme ist, dass sie mindestens eine konkrete Forderung enthält, die das Verhalten der Bundesregierung bei Verhandlungen auf EU-Ebene zu einem Rechtsetzungsakt bzw. zu einem nichtlegislativen Vorhaben auf EU-Ebene betrifft. In der Praxis existieren unterschiedlichste Formen von Stellungnahmen: So gibt es neben der ‚klassischen' Stellungnahme zu dem Entwurf eines EU-Rechtsetzungsaktes, die bereits im Titel aufführt, dass es sich um eine Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG handelt, auch Entschließungen des Bundestages zu einem bestimmten Thema, in denen eine Stellungnahme lediglich enthalten ist. Hierbei werden neben Forderungen auf nationaler und internationaler Ebene auch Forderungen an die Bundesregierung in EU-Angelegenheiten formuliert, die rechtlich als Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 oder 3 GG zu bewerten sind.

Im Berichtszeitraum hat der Bundestag 22 Stellungnahmen zu Rechtsetzungsakten nach Art. 23 Abs. 3 GG und 27 Stellungnahmen zu anderen EU-Vorhaben nach Art. 23 Abs. 2 GG angenommen. Eine Übersicht hierzu findet sich in Anlage 3 und 4 im Anhang dieses Berichts.

Elf der 22 nach Art. 23 Abs. 3 GG beschlossenen Stellungnahmen bezogen sich ausschließlich auf einen Verordnungs- oder Richtlinienentwurf des Rates, die weiteren 11 Stellungnahmen beinhalteten neben konkreten Forderungen in Angelegenheiten der Europäischen Union auch nationale oder internationale Themen. Eine der 22 Stellungnahmen betraf die Einführung des Euro in Litauen (siehe hierzu Kap. I. A. 9.2). Nicht durch das Plenum angenommen wurden 54 Vorlagen, die Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 3 GG sowie 26 Vorlagen, die Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 GG zum Ziel hatten. Im Vergleich hierzu wurden in der gesamten 17. Wahlperiode 47 Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 3 GG beschlossen und 82 Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 GG.

8.2 Berücksichtigung von Stellungnahmen (§ 8 Abs. 2 EUZBBG)

Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, so hat die Bundesregierung diese gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 EUZBBG ihren Verhandlungen zugrunde zu legen. Sie unterrichtet dabei fortlaufend über die Berücksichtigung in den Verhandlungen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 EUZBBG).

Eine fortlaufende Unterrichtung des Bundestages erfolgt in der Regel durch Drahtberichte sowie durch Vor- und Nachberichte zu den Ratstagungen. Insbesondere zu den Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 3 GG wird ergänzend mündlich im federführenden Ausschuss durch die Bundesregierung berichtet. Im Berichtszeitraum funktionierte die fortlaufende schriftliche Unterrichtung in der überwiegenden Zahl der Fälle gut. In einzelnen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fällen wäre es jedoch wünschenswert, wenn sich in den Drahtberichten ausdrückliche Hinweise über die Diskrepanzen zwischen dem aktuellen Verhandlungsstand und der Stellungnahme des Bundestages entnehmen ließen.

8.3 Anpassung und Ergänzung von Stellungnahmen (§ 8 Abs. 3 EUZBBG)

Der Bundestag kann seine Stellungnahme gemäß § 8 Abs. 3 EUZBBG im Verlauf der Beratung des Vorhabens anpassen und ergänzen.

Im Berichtszeitraum hat der Bundestag nur in einem Fall eine Stellungnahme zu einem Verordnungsvorschlag der EU dem Verhandlungsstand angepasst. Es handelte es sich hierbei um den Vorschlag zur sogenannten Small-Claims-Verordnung (Ratsdok. Nr. 16749/13):

- Da die Stellungnahme in einem wesentlichen Punkt in den Ratsverhandlungen nicht durchsetzbar war, legte die Bundesregierung einen Parlamentsvorbehalt gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG ein und suchte das Einvernehmen mit dem Bundestag.
- Daraufhin gab der Bundestag eine neue angepasste Stellungnahme ab. Die Bundesregierung bemühte sich daraufhin gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG um Einvernehmensherstellung (siehe unten).

8.4 Einlegung eines Parlamentsvorbehalts (§ 8 Abs. 4 EUZBBG)

Ist eine Stellungnahme des Bundestages zu einem Rechtsetzungsakt der EU in einer ihrer wesentlichen Belange nicht durchsetzbar, legt die Bundesregierung in ihren Verhandlungen einen Parlamentsvorbehalt ein (§ 8 Abs. 4 Satz 1 EUZBBG). In einem gesonderten Bericht unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich über die Einlegung des Parlamentsvorbehalts. Der Bericht muss der Form und dem Inhalt nach angemessen sein, um eine Beratung in den Gremien des Bundestages zu ermöglichen (§ 8 Abs. 4 Satz 2 u. 3 EUZBBG). Vor der abschließenden Entscheidung bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen (§ 8 Abs. 4 Satz 4 EUZBBG). Die Bundesregierung kann aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen treffen (§ 8 Abs. 4 Satz 6 EUZBBG).

Welche Belange einer Stellungnahme für den Bundestag wesentlich sind, ergibt sich entweder aus der konkreten Formulierung in der Stellungnahme bzw. ist im Einzelfall aus dem Gesamtkontext zu ermitteln. Von einer Nichtdurchsetzbarkeit der wesentlichen Belange ist auszugehen, wenn die Auffassung des Bundestages nicht mit der Mehrheitsauffassung im Rat in Einklang zu bringen ist.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung in zwei Fällen Parlamentsvorbehalte eingelegt; in einem weiteren kam es zwar ebenfalls zur Einlegung eines Vorbehalts, der sich allerdings im Nachgang lediglich als Prüfvorbehalt darstellte:

- Parlamentsvorbehalte gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG legte die Bundesregierung sowohl zum Richtlinienvorschlag zum Klonen von Rindern, Schweinen, Schafen, Ziegen und Equiden die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und reproduziert werden (Ratsdok. 18152/13) als auch zum Vorschlag für die Small-Claims-Verordnung ein. Die Berichterstattung der Bundesregierung zu dem im Berichtszeitraum abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren zum letztgenannten Vorschlag kann dabei positiv hervorgehoben werden. So ist die Bundesregierung allen Berichtspflichten frühestmöglich nachgekommen und hat auch zusätzlich mündlich den federführenden Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz über die laufenden Verhandlungen und die Durchsetzung der wesentlichen Forderungen der Stellungnahme informiert (siehe unten bei § 8 Abs. 4 Satz 2 u. 3 EUZBBG).
- Hingegen führte das Verhalten der Bundesregierung im Hinblick auf die Stellungnahme des Bundestages zum Verordnungsvorschlag zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Ratsdok. Nr. 12558/13) zu Missverständnissen und Diskussionen, da der Bundestag einige Zeit davon ausgehen musste, dass die Bundesregierung einen Parlamentsvorbehalt eingelegt habe, diese selber aber nur davon ausging, einen Prüfvorbehalt abgegeben zu haben, der keine Berichtspflichten gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 EUZBBG nach sich zieht. Die Klärung der unterschiedlichen Rechtsauffassungen führte aber zu einem Erkenntnisgewinn im Hinblick auf künftige Fälle (siehe unten bei § 8 Abs. 4 Satz 2 u. 3 EUZBBG).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung über die Einlegung des Parlamentsvorbehalts (§ 8 Abs. 4 Satz 2 und 3 EUZBBG).

Hinsichtlich der Unterrichtung des Bundestages über die Einlegung eines Parlamentsvorbehalts gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 und 3 EUZBBG sind folgende Fälle zu berichten:

- Der Bundestag nahm am 25. September 2014 auf Grundlage von BT-Drs. 18/2647 eine Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 3 GG zum Vorschlag für die Small-Claims-Verordnung (Ratsdok. 16749/13) an. In dieser Stellungnahme sprach er sich unter anderem dafür aus, den Anwendungsbereich bezüglich der Streitwertgrenze in Höhe von 2.000 Euro unangetastet zu lassen, da eine Steigerung über 5.000 Euro mit dem Anwaltszwang in landgerichtlichen Verfahren kollidieren würde. Eine Erhöhung der Streitwertgrenze auf Forderungen bis 10.000 Euro wurde als zu weitgehend abgelehnt. Die Bundesregierung unterrichtete den Bundestag am 1. Dezember 2014 (BT-Drs. 18/3385) darüber, dass sie in der AStV-II Sitzung am 20. November 2014 einen Parlamentsvorbehalt wegen der Frage der Streitwertgrenze für geringfügige Forderungen eingelegt habe. Die Präsidentschaft hatte im Vorfeld der Allgemeinen Ausrichtung im Rat für Justiz und Inneres am 4./5. Dezember 2014 eine Wertgrenze von 4.000 Euro vorgeschlagen.
- Der Bundestag nahm am 8. Mai 2015 auf Grundlage von BT-Drs. 18/4808 eine Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 3 GG zum Richtlinienvorschlag zum Klonen von Rindern, Schweinen, Schafen, Ziegen und Equiden, die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und reproduziert werden (Ratsdok. 18152/13), an. Darin forderte er die Bundesregierung dazu auf, im Rat ein dauerhaftes Verbot des Klonens von Tieren zur Nahrungsmittelproduktion und eine Kennzeichnungspflicht für geklonte Tiere durchzusetzen. Am 7. Dezember 2015 legte die Bundesregierung in den Verhandlungen einen Parlamentsvorbehalt ein. Sie übersandte allerdings erst auf Nachfrage der Bundestagsverwaltung im April 2016 am 20. Juli 2016 einen Bericht gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 EUZBBG, in dem sie den Bundestag über die Einlegung des Parlamentsvorbehalts informierte. Der gesetzlichen Vorgabe, den Bundestag „in einem gesonderten Bericht unverzüglich“ über die Einlegung des Parlamentsvorbehalts zu unterrichten, ist sie in diesem Fall nicht nachgekommen.
- Der Bundestag nahm am 5. Juni 2014 auf Grundlage von BT-Drs. 18/1658 eine Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 3 GG zum Verordnungsvorschlag über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft an (Ratsdok. 12558/13). In der Sitzung des AStV am 29. April 2015 führte der Vertreter der Bundesregierung in der Sitzung laut Drahtbericht aus, Deutschland müsse „mit Blick auf die besonders schwierigen Inhalte einen generellen Parlamentsvorbehalt aufrechterhalten“. Ausgehend von der Verwendung des Begriffs „Parlamentsvorbehalt“ wurden Fragen im Hinblick auf das Verfahren nach § 8 Abs. 4 EUZBBG in mehreren Sitzungen des Unterausschusses Europarecht sowie des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz kontrovers diskutiert und die Bundesregierung mehrfach um einen Bericht gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 EUZBBG gebeten. Erst mit Schreiben vom 14. Januar 2016 an die Vorsitzende des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz stellte der PStS des BMJV klar, dass es sich „letztlich nicht um einen konkreten Parlamentsvorbehalt“, sondern lediglich um einen allgemeinen, rein vorsorglich eingelegten „Prüfvorbehalt“ gehandelt habe. Mit diesem habe man zum Ausdruck bringen wollen, dass die Bundesregierung sich auch vor dem Hintergrund der Stellungnahme des Bundestages zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend zu den dem AStV vorliegenden Artikeln äußern könne. Da die rechtliche Prüfung ergab, dass zum Zeitpunkt der AStV-Sitzung keine Anhaltspunkte für eine Nichtdurchsetzbarkeit wesentlicher Belange der Stellungnahme vorgelegen hatten, kam man schließlich im Bundestag im Ergebnis mehrheitlich zu der Auffassung, dass es sich tatsächlich nur um einen allgemeinen Prüfvorbehalt gehandelt habe. Diesen habe die Bundesregierung nicht angesichts einer konkreten Nichtdurchsetzbarkeit wesentlicher Belange, sondern mit Blick auf die generellen Interessen des Bundestages vorsorglich eingelegt, folglich sei das in § 8 Abs. 4 Satz 2 bis 6 EUZBBG geregelte Verfahren nicht einschlägig. Generell würde es sich empfehlen, dass die Bundesregierung in Fällen, in denen sie mit Rücksicht auf (potenziell berührte) Interessen des Bundestages einen allgemeinen Prüfvorbehalt einlegen will, eine entsprechende Formulierung wählt und somit eine klare sprachliche Abgrenzung von einem Parlamentsvorbehalt gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG vornimmt.

Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundestag (§ 8 Abs. 4 Satz 6 EUZBBG)

Das Bemühen der Bundesregierung um Einvernehmensherstellung gemäß § 8 Abs. 4 Satz 4 EUZBBG hat über die bloße Unterrichtung nach § 3 Abs. 1, § 8 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 EUZBBG hinauszugehen. § 8 Abs. 4 Satz 4 EUZBBG verlangt vielmehr, dass die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag als Ganzem (nicht nur gegenüber einzelnen Ausschüssen) aktiv und ausdrücklich um Unterstützung für die zwar von der Stellungnahme des Bundestages abweichende, aber aus Regierungssicht einzig durchsetzbar erscheinende Position wirbt und um Zustimmung bittet.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Nachdem die Bundesregierung den Bundestag am 1. Dezember 2014 über die Einlegung eines Parlamentsvorbehalts zur oben genannten Small-Claims-Verordnung informiert hatte (BT-Drs. 18/385), gab der Bundestag am 3. Dezember 2014 erneut eine Stellungnahme ab und erklärte sein Einvernehmen dazu, dass die Bundesregierung bei den weiteren Verhandlungen einer Erhöhung der Streitwertgrenze auf höchstens 4.000 Euro zustimmt.
- Da in den Trilogverhandlungen zwischen KOM, EP und Präsidentschaft am 23. Juni 2015 jedoch lediglich ein Kompromissvorschlag über eine einheitliche Wertgrenze von 5.000 Euro erzielt wurde, legte die Bundesregierung in der RAG am 24. Juni 2015 erneut einen Parlamentsvorbehalt ein und unterrichtete den Bundestag unverzüglich am 29. Juni 2015 gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 EUZBBG (BT-Drs. 18/5355) hierüber. Der Bundestag gab daraufhin eine weitere Stellungnahme ab und bekräftigte seine Auffassung, dass der Anwendungsbereich des Verfahrens mit einer Streitwertgrenze von 5.000 Euro zu weit ausgedehnt werde. Die noch für vertretbar gehaltene Wertgrenze von 4.000 Euro werde damit deutlich überschritten. Der Bundestag erklärte vor diesem Hintergrund, dass ein Einvernehmen gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG nicht hergestellt werden konnte.

8.5 Unterrichtung nach Beschlussfassung (§ 8 Abs. 5 EUZBBG)

Nach der abschließenden Beschlussfassung auf europäischer Ebene unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich schriftlich, insbesondere über die Durchsetzung seiner Stellungnahme. Die Bundesregierung benennt die Gründe, wenn nicht alle Belange der Stellungnahme berücksichtigt werden konnten (§ 8 Abs. 5 Satz 1 u. 2 EUZBBG). Auf Verlangen von 120 Mitgliedern des Bundestages erläutert die Bundesregierung diese Gründe im Rahmen einer Plenardebatte (§ 8 Abs. 5 Satz 3 EUZBBG i. V. m. § 126a GO-BT).

Der Bundestag hat bei sieben im Berichtszeitraum abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren, zu denen eine Stellungnahme abgegeben wurde, keinen Bericht der Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 5 EUZBBG erhalten.

- Mit Schreiben vom 14. Januar 2016 unterrichtete die Bundesregierung den Bundestag gemäß § 8 Abs. 5 EUZBBG über den Erlass der Small-Claims-Verordnung (Verordnung (EU) 2015/2421 vom 16.12.2015). Neben der beigefügten Unterrichtung über den Abschluss eines EU-Gesetzgebungsverfahrens gemäß § 6 Abs. 6 EUZBBG enthielt das Schreiben ausführliche Informationen hinsichtlich der Nichtdurchsetzbarkeit der Forderung des Bundestages.
- Mit Schreiben vom 20. Juni 2016 unterrichtete der PStS im BMI den Vorsitzenden des Innenausschusses des Bundestages gemäß § 8 Abs. 5 EUZBBG, dass die langjährigen Verhandlungen zur EU-Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) erfolgreich abgeschlossen worden seien. Unter Hinweis auf die Stellungnahme des Bundestages vom 13. Dezember 2012 (BT-Drs. 17/11325) erläuterte er, wie die Bundesregierung die Forderungen des Bundestages auf EU-Ebene berücksichtigt habe bzw. warum in zwei Punkten das gewünschte Ergebnis nicht vollständig hätte erreicht werden können. Nicht erwähnt wurde allerdings die neueste Stellungnahme des Bundestages zur DS-GVO vom 13. November 2015, die im Rahmen einer Entschließung zu Industrie 4.0 und Smart Services abgegeben worden war (BT-Drs. 18/6643, Punkt III 30). Die Bundestagsverwaltung bat das BMI, unter Einbeziehung dieser Stellungnahme dem Bundestag gemäß § 8 Abs. 5 EUZBBG einen neuen Bericht zuzusenden. Das zuständige Fachreferat des BMI übermittelte daraufhin am 31. August 2016 auf Arbeitsebene ein Schreiben, in dem ausgeführt wurde, dass es sich nach Auffassung des Ressorts bei Punkt III 30 nicht um eine Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG handle, da die Stellungnahme nicht hinreichend transparent, klar und eindeutig sei. Nichtsdestotrotz werde „im Interesse kollegialer Zusammenarbeit“ zu Punkt III 30 inhaltlich Stellung genommen. Wie bereits dargelegt, setzt eine Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 3 GG rechtlich nicht voraus, dass sie im Titel klar und eindeutig als solche erkennbar ist. Entscheidendes Kriterium ist der materielle Gehalt einer Stellungnahme, der sich durch das Vorliegen einer konkreten und eindeutigen Forderung an die Bundesregierung in EU-Angelegenheiten, ergibt. Ein formeller Bezug auf Art. 23 Abs. 2 oder 3 GG ist nicht erforderlich. Nichtsdestotrotz sollten aber aus Gründen der Transparenz und der eindeutigen Identifizierbarkeit einer Stellungnahme nicht nur die Forderungen an die Bundesregierung so konkret wie möglich formuliert werden, sondern auch eindeutige Hinweise auf das Vorliegen einer Stellungnahme im Titel oder Text gegeben werden.
- Der Bundestag hat am 11. Juni 2015 eine Stellungnahme zum Thema „Gesunde Ernährung stärken – Lebensmittel wertschätzen“ (basierend auf BT-Drs. 18/3762 u. 18/5008) verabschiedet, mit der die Bundesregierung unter anderem aufgefordert wurde, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, die Programme für Schulobst und -gemüse sowie für Schulmilch zusammenzuführen und dabei so auszugestalten,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dass eine Teilnahme der Bundesländer erleichtert wird. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMELV) hatte zunächst am 21. September 2016 einen Abschlussbericht gemäß § 8 Abs. 5 EUZBBG übermittelt, in dem nicht auf die Stellungnahme des Bundestages eingegangen worden war. Auf Bitte der Bundestagsverwaltung wurde am 21. Oktober 2016 ein ergänzender Bericht übersandt, der sehr detaillierte Ausführungen zur Durchsetzung der Stellungnahme des Bundestages enthielt und damit den Anforderungen des § 8 Abs. 5 EUZBBG genügte.

- Von der Regelung in § 8 Abs. 5 Satz 3 EUZBBG i. V. m. § 126a GO-BT, wonach die Bundesregierung die Gründe dafür, dass nicht alle Belange einer Stellungnahme berücksichtigt worden sind, im Rahmen einer Plenardebatte erläutert, wurde im Berichtszeitraum kein Gebrauch gemacht.

9. Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen / Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat (§§ 9, 9a EUZBBG)

In §§ 9 und 9a EUZBBG wird die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag bei der Aufnahme von Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen sowie bei der Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat geregelt.

9.1 Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen (§ 9 EUZBBG)

Gemäß § 9 Abs. 1 EUZBBG muss die Bundesregierung im Rahmen der Unterrichtung über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen oder zu Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU den Bundestag auf sein Stellungnahmerecht gemäß § 8 EUZBBG hinweisen. Vor der abschließenden Entscheidung im Rat oder im ER soll sie gemäß § 9 Abs. 2 EUZBBG Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen, wobei ihr Recht, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“ abweichend zu entscheiden, unberührt bleibt.

Die besonderen Beteiligungsrechte des Bundestages in den genannten Fällen bestehen somit zum einen aus einer gesonderten Unterrichtungspflicht, wonach die Bundesregierung den Bundestag auf sein Recht zur Stellungnahme nach § 8 EUZBBG hinweist. Zum anderen aber muss sich die Bundesregierung hier - abweichend von der Regelung in § 8 Abs. 4 Satz 4 EUZBBG - um ein Einvernehmen mit dem Bundestag nicht nur „bemühen“, sondern sie „soll“ dieses Einvernehmen herstellen (§ 9 Abs. 2 Satz 1 EUZBBG). Eine abweichende Entscheidung der Bundesregierung aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen bleibt jedoch auch hier möglich, falls ein Einvernehmen nicht zu erzielen ist (§ 9 Abs. 2 Satz 2 EUZBBG).

§ 9 Abs. 2 EUZBBG konkretisiert damit die allgemeine Regelung des Art. 23 Abs. 3 GG i. V. m. § 8 Abs. 4 EUZBBG, die für alle anderen Formen von EU-Rechtsetzungsakten gilt. Die erhöhten Anforderungen an die Einvernehmensherstellung erklären sich vor dem Hintergrund des im Ratifikationsprozess erforderlichen Zustimmungsgesetzes von Bundestag und Bundesrat (vgl. Art. 23 Abs. 1 GG).

Im Berichtszeitraum wurde ein Antrag – der Antrag Bosnien und Herzegowinas auf Beitritt zur EU – gestellt. Die Vorgaben von § 9 EUZBBG wurden hierbei eingehalten.

- Den Antrag (Ratsdok. 6135/16) vom 15. Februar 2016 erhielt der Bundestag am 19. Februar 2016 förmlich zugeleitet. Der Berichtsbogen des AA ging am 1. März 2016 ein.
- Bislang hat die KOM noch keine Stellungnahme („Avis“) zu diesem Beitrittsgesuch abgegeben. Daher bestand für die Bundesregierung bislang noch keine Notwendigkeit, den Bundestag gemäß § 9 Abs. 1 EUZBBG über sein Stellungnahmerecht zu unterrichten und Schritte zur Herstellung eines Einvernehmens im Sinne des § 9 Abs. 2 EUZBBG zu unternehmen.

Zu Vorschlägen für Vertragsänderungen nach den Regelungen der EU-Verträge kam es im Berichtszeitraum nicht.

9.2 Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat (§ 9a EUZBBG)

Analog zu den Regelungen von § 9 EUZBBG ist in § 9a EUZBBG das Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag bei der Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat geregelt. Demnach weist die Bundesregierung den Bundestag mit der Unterrichtung über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse des Rates gemäß Art. 140 Abs. 2 AEUV zur Einführung des Euro in einem weiteren Mitgliedstaat auf sein Recht zur Stellungnahme nach § 8 EUZBBG hin (§ 9a Abs. 1 EUZBBG). Vor der abschließenden Entscheidung im Rat soll die Bundesregierung Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen, wobei ihr Recht zu einer abweichenden

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Entscheidung „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“ unberührt bleibt (§ 9a Abs. 2 EUZBBG).

§ 9a EUZBBG wurde mit der EUZBBG-Novellierung von 2013 neu eingefügt, um die Sonderregelung des § 9 EUZBBG (§ 10 EUZBBG a. F.) auf Vorschläge und Initiativen für einen Ratsbeschluss nach Art. 140 Abs. 2 AEUV zur Einführung des Euro in einem weiteren Mitgliedstaat auszudehnen. Auch hier erhält der Bundestag in einem frühen Stadium des Verfahrens ein verstärktes Stellungnahmerecht, welches der weiteren Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion Rechnung tragen soll. Im Übrigen gelten die Ausführungen zu § 9 EUZBBG entsprechend.

Im Berichtszeitraum wurde die Einführung des Euro in Litauen beschlossen. Hierbei wurden die Vorgaben des EUZBBG erfüllt.

- Die Bundesregierung hat dem Bundestag den Vorschlag der KOM vom 4. Juni 2014 für einen Beschluss des Rates über die Einführung des Euro in Litauen zum 1. Januar 2015 am 10. Juni 2014 übermittelt und auf sein Recht zur Stellungnahme hingewiesen (BT-Drs. 18/1730). Dabei bat die Bundesregierung um ein frühzeitiges Votum, um ihre Haltung auf dem ECOFIN-Rat am 19./20. Juni 2014 und auf dem ER am 26. Juni 2014 deutlich machen zu können. Auf den zeitlichen Beratungsverlauf hatte die Bundesregierung den Bundestag bereits mit Schreiben vom 14. Mai 2014 hingewiesen.
- Sein Einvernehmen erklärte der Bundestag mit Beschluss vom 23. Juni 2014 (BT-Drs. 18/1800). Der abschließende Beschluss des ECOFIN-Rates nach Art. 140 Abs. 2 AEUV erfolgte am 22. Juli 2014. Die Vorgaben des § 9a EUZBBG wurden somit erfüllt.

10. Zugang zu EU-Datenbanken, vertrauliche Behandlung von Dokumenten (§ 10 EUZBBG)

In § 10 EUZBBG wird der Zugang des Bundestages zu EU-Datenbanken (§ 10 Abs. 1 EUZBBG), der Umgang mit vertraulichen Dokumenten der EU (§ 10 Abs. 2 EUZBBG) sowie der Schutz von vertraulichen Verhandlungen durch den Bundestag (§ 10 Abs. 3 EUZBBG) geregelt.

10.1 Eröffnung des Zugangs zu EU-Dokumentendatenbanken (§ 10 Abs. 1 EUZBBG)

Gemäß § 10 Abs. 1 EUZBBG eröffnet die Bundesregierung dem Bundestag im Rahmen der Datenschutzvorschriften Zugang zu Dokumentendatenbanken der EU, die ihr zugänglich sind.

Dieser Vorgabe entsprechend wurde dem Bundestag durch die Bundesregierung über das AA Zugang zur Datenbank ZEUS/EXTRANET des Rates gewährt. Die Datenbank enthält alle Dokumente des Rates und des ER. Des Weiteren sind dort die Terminplanungen für die Vorbereitungsgremien des Rates zu finden. Der Bundestag hat seit 2010 auch Zugang zu Verschlusssachen des Rates bis zur Stufe RESTREINT UE/ EU RESTRICTED, was nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des BMI zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung – VSA) dem deutschen Geheimhaltungsgrad VS-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) entspricht.

Der Zugang besteht grundsätzlich für alle Abgeordneten, ihre Büros und berechtigte Mitarbeiter/innen der Fraktionen sowie der Bundestagsverwaltung, bei denen ein begründetes dienstliches Interesse an einem Zugang besteht. Da durch die Bundestagsverwaltung keine Erfassung der Zugänge von Abgeordnetenbüros und Fraktionsmitarbeiter/innen erfolgt, kann keine Aussage darüber getroffen werden, in welchem Umfang Abgeordnete und Fraktionen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Im April 2015 wurde ZEUS/EXTRANET grundlegend umgestaltet und – vorerst nur teilweise – in das neue DELEGATES PORTAL überführt. Die Pilotphase für das neue Portal endete im Dezember 2015. Seither bestehen das alte und das neue System parallel. Dokumente bis zur EU-Einstufung LIMITÉ/ LIMITED können bereits über das neue Portal abgerufen werden, während die als RESTREINT UE/ EU RESTRICTED eingestuften Dokumente noch in der vorhergehenden Portal-Version eingestellt sind.

10.2 Beachtung von Sicherheitseinstufungen (§ 10 Abs. 2 EUZBBG)

§ 10 Abs. 2 EUZBBG sieht vor, dass die Dokumente der EU grundsätzlich offen weitergegeben werden. Die Sicherheitseinstufung der EU-Organe über eine besondere Vertraulichkeit wird vom Bundestag beachtet. Eine für die gemäß EUZBBG dem Bundestag zu übermittelnden Dokumente und Informationen, Berichte und Mitteilungen eventuell erforderliche nationale Einstufung als vertraulich wird vor Versendung von der Bundesregierung vorgenommen und vom Bundestag beachtet. Die Gründe für die Einstufung sind auf Anforderung zu erläutern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der überwiegende Teil der dem Bundestag zugeleiteten Dokumente der EU-Organe wurden dem Bundestag im Berichtszeitraum ohne Klassifizierung übermittelt. Im Falle der Klassifizierung wird diese vom Bundestag entsprechend der Konkordanztabelle in Anlage 4 der VSA übernommen. Dies geschieht auch, wenn die Bundesregierung entgegen den oben genannten Vorgaben vor Versendung keine nationale Einstufung vorgenommen hat.

In das bundestagsinterne EU-Informationssystem EuDoX werden grundsätzlich nur Dokumente bis zum Geheimhaltungsgrad VS-NfD (entspricht der EU-Klassifizierung RESTREINT UE/ EU RESTRICTED) eingestellt. Verschlusssachen sind in EuDoX entsprechend gekennzeichnet und nur einem eingeschränkten EuDoX-Nutzer/innenkreis zugänglich. Dies gilt auch für sämtliche Dienstleistungen der Unterabteilung PE (Sachstandsberichte, Vermerke, Kurzmitteilungen etc.), in die Informationen aus eingestuften Dokumenten Eingang gefunden haben. Der EuDoX-Nutzer/innenkreis, der entsprechend gekennzeichnete Dokumente abrufen kann, besteht aus den Abgeordneten sowie benannten Abgeordnetenmitarbeiter/innen. Über die Zugriffsberechtigung von Fraktionsmitarbeiter/innen entscheiden die Fraktionsverwaltungen. Für die Bundestagsverwaltung wurde der Kreis der VS-NfD-Zugangsberechtigten durch den Direktor beim Deutschen Bundestag nach dem Need-to-know-Prinzip festgelegt.

Alle Dokumente, die dem Bundestag gemäß EUZBBG zugeleitet werden und höher als VS-NfD (VS-Vertraulich bzw. EU CONFIDENTAL/CONFIDENTIEL UE und höher) eingestuft sind, werden von der Bundesregierung nicht an die Unterabteilung PE übermittelt und nicht in EuDoX eingestellt, sondern unter besonderen Sicherheitsvorkehrungen an die Geheimschutzstelle des Bundestages übersandt und dort gemäß der Geheimschutzordnung des Bundestages den einsichtsberechtigten Personen zugänglich gemacht. Die Geheimschutzstelle meldet alle entsprechenden, eingehenden Dokumente samt zugehöriger Tagebuchnummer an das Referat PE 5, welches einen Hinweis auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in der Geheimschutzstelle in EuDoX einstellt.

In den EuDoX-Nutzungsbedingungen wird auf § 10 Abs. 2 und 3 EUZBBG sowie die Geheimschutzordnung des Bundestages aufmerksam gemacht. Des Weiteren wird der vorschriftsmäßige Umgang mit VS-NfD-klassifizierten Dokumenten beschrieben und auf spezielle Regelungen hinsichtlich des Umgangs mit Dokumenten zu Vertragsverletzungsverfahren hingewiesen. Eine Besonderheit besteht für die vom Rat vorgenommene EU-Klassifizierung LIMITÉ/LIMITED, die eine Beschränkung des Verteilerkreises auf EU-Ebene mit sich bringt, der jedoch keine deutsche Entsprechung gemäß den Bestimmungen der VSA gegenübersteht. Damit sind solcherart klassifizierte Dokumente keine Verschlusssachen nach nationalem Recht. Die Bundestagsverwaltung verweist daher in den EuDoX-Nutzungsbedingungen lediglich auf die entsprechenden Bestimmungen der EU, wonach diese Dokumente ohne vorherige Genehmigung eines zuständigen Beamten im Rat nicht an Dritte weitergegeben oder veröffentlicht werden dürfen.

Die genannten Verfahrensweisen tragen dazu bei, dass die Sicherheitseinstufung der EU-Organe über eine besondere Vertraulichkeit gemäß § 10 Abs. 2 EUZBBG vom Bundestag beachtet wird. Die Umsetzung dieser Vorgaben erfolgt insgesamt zufriedenstellend. Anzumerken ist jedoch:

- Die durch die Bundesregierung üblicherweise vorgenommene Eingrenzung des einsichtnahmeberechtigten Personenkreises bei der Übermittlung von vertraulichen Dokumenten mit Bezug zum EUZBBG an die Geheimschutzstelle des Bundestages ist aus Sicht der Bundestagsverwaltung hinsichtlich von Abgeordneten nicht zulässig. Wie die Bundestagsverwaltung der Bundesregierung verschiedentlich, etwa auch anlässlich der Einstellung des Krisenmanagementkonzepts für die GSVP-Mission EUNAVFOR MED in die Geheimschutzstelle des Bundestages, mitgeteilt hat (z. B. UA PE 22.05.2015), gelten bei Dokumenten zu Angelegenheiten der EU die Maßgaben des Art. 23 Abs. 2 GG sowie des EUZBBG uneingeschränkt. Unterrichtungsdokumente dieser Art müssen ungeachtet ihres vertraulichen Charakters grundsätzlich allen Abgeordneten des Bundestages zugänglich gemacht werden.
- Die Bundestagsverwaltung übernimmt die Klassifizierung von Dokumenten seitens der EU-Institutionen, sofern diese eine Entsprechung in der VSA haben. Dies erfolgte im Berichtszeitraum auch in Fällen, in denen die Bundesregierung zwar keine Einstufung der übermittelten EU-Dokumente vornahm, jedoch trotzdem um vertrauliche Behandlung im Bundestag bat. Letzteres ist bis heute etwa durchgängig bei Unterrichtungen des BMWi zu Vertragsverletzungsverfahren der Fall (siehe hierzu Kap. II. A. 4.6). Auch bei anderen Unterrichtungen war dies im Berichtszeitraum wiederholt zu beobachten. Grund hierfür ist unter anderem, dass eine Einstufung von Dokumenten als VS-Vertraulich oder höher die notwendigen Abstimmungsprozesse der Bundesregierung intern sowie mit externen Stellen erschwert. Gleichwohl stellt eine uneindeutige Klassifizierung den Umgang mit diesen Dokumenten im Bundestag vor Probleme: So sind Dokumente, auf deren vertraulichen Charakter lediglich im Begleitschreiben hingewiesen wird, die jedoch

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

selbst keinen entsprechenden Hinweis tragen, für die EuDoX-Nutzer/innen nicht als Dokumente zu erkennen, die nicht nach außen weitergegeben werden dürfen. Da eine Einstufung grundsätzlich nur durch die herausgebende Stelle vorgenommen werden darf, kann die Bundestagsverwaltung diese Dokumente nicht selbst einstufen, sondern lediglich den Kreis der Einsichtsberechtigten auf die VS-NfD-berechtigten Nutzer/innen von EuDoX beschränken. Die Bundestagsverwaltung hat seit Jahren die Bundesregierung wiederholt auf das geschilderte Problem hingewiesen und um „durchgängige und eindeutige Kennzeichnung der als vertraulich zu behandelnden Dokumente“ gebeten (z. B. Schreiben PA 1 an BMWi vom 17.09.2012). Auch im Berichtszeitraum wurde dieses Problem wiederholt bei der Bundesregierung anhängig gemacht. Zwischenzeitlich hat sich die Situation jedoch verbessert. So werden deutlich mehr Dokumente von der Bundesregierung eindeutig als VS-NfD gekennzeichnet. Das BMF etwa, welches verschiedentlich im Berichtszeitraum, so etwa während laufender Verhandlungen zur Eurorettung und in anderen EU-Angelegenheiten, nicht klassifizierte Dokumente mit der Bitte um vertrauliche Behandlung übermittelt hatte, kennzeichnet zwischenzeitlich Unterrichtungsdokumente aus laufenden Verhandlungen in den meisten Fällen auf jeder Seite mit dem Hinweis „– VS nur für den Dienstgebrauch – Die Bundesregierung macht sich den Inhalt nicht zu Eigen“ und trägt so zu einer größeren Klarheit hinsichtlich des Status‘ der entsprechenden Dokumente bei.

- Im Berichtszeitraum sind einige Fälle aufgetreten, in denen als vertraulich klassifizierte EU-Dokumente, die auch dem Bundestag übermittelt worden waren, in Veröffentlichungen auftauchten oder im Internet eingestellt wurden. Entsprechenden Vorfällen wurde seitens der Bundestagsverwaltung stets nachgegangen, wobei in keinem Fall zweifelsfrei festgestellt werden konnte, dass die besagten Dokumente aus dem Bundestag in die Öffentlichkeit gelangt waren. Hinsichtlich eingestufter Dokumente aus ZEUS/EXTRANET ist festzuhalten, dass die Datenbank nicht nur von Institutionen auf EU-Ebene, sondern auch von Regierungsstellen aus 28 Mitgliedstaaten genutzt wird. Des Weiteren durchlaufen die dort eingestellten Texte bei ihrer Erstellung, Bearbeitung, Übersetzung, Abstimmung und Beratung in den EU-Organen und -Institutionen etliche Stationen, die allesamt ebenso als Quellen von entsprechenden Veröffentlichungen in Betracht gezogen werden müssen. Nichtsdestotrotz weist die Bundestagsverwaltung stets in EuDoX oder unmittelbar auf den vertraulichen Charakter von Dokumenten und die sich daraus ergebenden Sorgfaltspflichten im Umgang mit ihnen hin.

10.3 Schutz vertraulicher Verhandlungen (§ 10 Abs. 3 EUZBBG)

Gemäß § 10 Abs. 3 EUZBBG trägt der Bundestag dem besonderen Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen durch eine vertrauliche Behandlung Rechnung. Diese Norm flankiert die oben dargestellten Bestimmungen über eine Beachtung der Sicherheitseinstufungen der Organe der EU gemäß § 10 Abs. 2 EUZBBG.

Im Berichtszeitraum standen diesbezüglich insbesondere internationale Freihandelsabkommen wie TTIP und CETA im Fokus des Interesses. Sämtliche Dokumente zu laufenden vertraulichen Verhandlungen, die dem Bundestag zur Unterrichtung zur Verfügung gestellt wurden, wurden nach dem oben beschriebenen Verfahren behandelt. Dem Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen konnte so Rechnung getragen werden. Insbesondere hinsichtlich der im Berichtszeitraum stattgefundenen Verhandlungen zu TTIP gab es im Berichtszeitraum wiederholt Diskussionen auf nationaler sowie auf EU-Ebene über den Schutz der Vertraulichkeit der Verhandlungen, wobei sowohl vertrauliche Dokumente der KOM als auch entsprechende vertrauliche Unterrichtungsdokumente der Bundesregierung eine Rolle spielten:

- So wandte sich die Bundesregierung am 6. März 2014 mit dem Hinweis an die Bundestagsverwaltung, dass in der FAZ vom selben Tage „ausführlich aus einem Drahtbericht der StV Brüssel zu TTIP … zitiert und dieser kommentiert“ werde (BMWi 06.03.2014). Die Bundestagsverwaltung prüfte und bestätigte diesen Vorfall, wies jedoch darauf hin, dass „eine Weitergabe nicht zwangsläufig aus dem Bereich des Bundestages erfolgt sein“ müsse (Referat PE 5 07.03.2014). In der Tat gehen die Drahtberichte der Bundesregierung an einen umfangreichen internen Verteiler, in dem der Bundestag nur einer von vielen Empfängern ist.
- Ein ähnlicher Fall ereignete sich im Sommer 2015, als sowohl vertrauliche Unterrichtungsdokumente der Bundesregierung als auch als RESTREINT UE/EU RESTRICTED-klassifizierte Verhandlungsdokumente auf der Webseite des in Berlin und Essen ansässigen Recherchebüros CORRECTIV veröffentlicht wurden. Die Bundesregierung wies der Bundestagsverwaltung gegenüber darauf hin, dass anhand bestimmter Merkmale der KOM-Dokumente zu erkennen sei, dass es sich um die Deutschland zur Verfügung gestellten Exemplare handle (BMWi 17.07.2015). Auch in diesem Fall wies die Bundestagsverwaltung u. a. darauf

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hin, dass die besagten Dokumente einem größeren Kreis in der Bundesregierung und dem Bundestag zugänglich waren und somit die Quelle der Veröffentlichungen nicht feststellbar sei (Referat PE 5 17.07.2015).

- Aufgrund der Internetveröffentlichungen entschied die KOM am 27. Juli 2015, den Bericht über die 10. TTIP-Verhandlungsrunde nicht mehr, wie zuvor praktiziert, an die Mitgliedstaaten zu übermitteln, sondern lediglich in den TTIP-Leseraum in Brüssel einzustellen. Diese Maßnahme wurde später aufgrund erheblichen politischen und öffentlichen Drucks aus den Mitgliedstaaten in Teilen zurückgenommen. Für die Leaks wurden von der KOM mehr oder weniger deutlich die nationalen Parlamente verantwortlich gemacht, ohne dies weiter zu substantiieren.
- Seit Ende 2014 hatte sich der Bundestagspräsident in vielen Interventionen gegenüber der Bundesregierung sowie der KOM um die Schaffung einer Möglichkeit der Einsichtnahme von Abgeordneten in konsolidierte TTIP-Verhandlungsdokumente bemüht. Anders als in anderen handelspolitischen Verhandlungen waren im Fall von TTIP insbesondere auf Wunsch der amerikanischen Verhandlungspartner besondere Maßnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit für die nationalen Parlamente festgelegt worden. Dies stand einer den verfassungsmäßigen bzw. einfachgesetzlichen Vorgaben entsprechenden Unterrichtung des Bundestages in dieser EU-Angelegenheit entgegen. Das Thema beschäftigte insbesondere im Jahr 2015 wiederholt den Ältestenrat und führte zu entsprechenden Interventionen des Bundesministers für Wirtschaft und Energie bei der KOM. Schließlich entschied die KOM Ende des Jahres 2015, gesonderte Leseräume für TTIP-Dokumente in den Mitgliedstaaten einzurichten. In Deutschland wurde zum 1. Februar 2016 ein Leseraum für Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates sowie Beamte der Bundesregierung beim BMWi eingerichtet, in dem vertrauliche Verhandlungsdokumente für Berechtigte einzusehen sind. Seither fanden über 200 Besuche von Bundestagsabgeordneten im Leseraum statt.

11. Verbindungsbüro (§ 11 EUZBBG)

Gemäß § 11 EUZBBG kann der Bundestag über ein Verbindungsbüro in Brüssel unmittelbare Kontakte zu EU-Einrichtungen pflegen, soweit dies der Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundestages in EU-Angelegenheiten dient. Die Fraktionen entsenden Vertreter/innen in das Büro. (§ 11 Abs. 1 EUZBBG). Die Bundesregierung unterstützt über die StäV und die bilaterale Botschaft Deutschlands in Belgien das Verbindungsbüro im Hinblick auf seine fachlichen Aufgaben (§ 11 Abs. 2 EUZBBG).

11.1 Aufgaben des Verbindungsbüros (§ 11 Abs. 1 EUZBBG)

In dem seit Januar 2007 bestehenden Brüsseler Verbindungsbüro des Bundestages sind, im Unterschied zu allen anderen in Brüssel angesiedelten Büros von nationalen Parlamenten, sowohl Mitarbeitern/innen der Verwaltung als auch der Fraktionen des Bundestages tätig. Das Büro pflegt ein Informationsnetz zu den verschiedenen EU-Institutionen und weiteren Akteuren in Brüssel. Neben der Vorfeldbeobachtung und Netzwerkbildung sind die Mitarbeiter/innen von Verwaltung und Fraktionen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich verantwortlich für die Vorbereitung, Organisation und Durchführung von auswärtigen Sitzungen von Bundestagsausschüssen, interparlamentarischen Treffen und Delegationsreisen sowie Dienstreisen von Abgeordneten und Arbeitsgruppen von Fraktionen nach Brüssel. Ziel ist es, eine frühzeitige Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten zu unterstützen.

11.2 Unterstützung durch die Ständige Vertretung und die deutsche Botschaft in Belgien (§ 11 Abs. 2 EUZBBG)

Das Verbindungsbüro wird von der StäV und der bilateralen Botschaft bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützt. So informiert beispielsweise der Ständige Vertreter die Mitarbeiter/innen des Verbindungsbüros nach einer Sitzung des ER über den Verlauf der Beratungen und den Meinungsstand unter den Mitgliedstaaten zu verschiedenen EU-Dossiers. Zudem unterrichtet die StäV auf Anfrage Bundestagsabgeordnete bei Reisen nach Brüssel über aktuelle Verhandlungen im Rat oder initiiert Begegnungen mit Vertretern der EU-Institutionen. Darüber hinaus arbeitet die StäV mit dem Verbindungsbüro auch bei organisatorischen Aufgaben zusammen, so z. B. bei Ausschuss- und Delegationsreisen von Bundestagsabgeordneten nach Brüssel. Die bilaterale Botschaft unterstützt ebenfalls das Verbindungsbüro, z. B. bei der Vermittlung und Organisation von Treffen von Bundestagsabgeordneten mit Vertretern des belgischen föderalen Parlaments bzw. der belgischen Regierung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Berichtszeitraum reisten 14 Bundestagsausschüsse mit insgesamt 127 Abgeordneten nach Brüssel. An insgesamt 44 interparlamentarischen Treffen nahmen 44 Abgeordnete teil. Des Weiteren betreuten die Fraktionen 98 Einzelreisen von Abgeordneten sowie 53 Delegationen, davon acht Fraktionsvorstandsdelegationen, in Brüssel.

B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) und Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG)

Zur Eindämmung der sogenannten Eurokrise wurden seit 2010 verschiedene Stützungsmaßnahmen für die besonders stark betroffenen EU-Mitgliedstaaten durchgeführt.

Dabei handelt es sich zum einen um von den Mitgliedern der Eurozone gewährte bilaterale Kredite (Griechenland I), zum anderen um Hilfsprogramme im Rahmen der EFSF (Irland, Portugal, Griechenland II) und des ESM (Spanien, Zypern, Griechenland III).

Im Berichtszeitraum wurden die EFSF-Hilfsprogramme für Irland (Dezember 2013), Portugal (Mai 2014) und Griechenland (Juni 2015) beendet. Auch die Hilfen aus dem ESM für Spanien (Januar 2014) und Zypern (März 2016) sind zwischenzeitlich ausgelaufen. Einziges „Programmland“ ist derzeit Griechenland, das seit August 2015 Finanzhilfen vom ESM erhält. Mit der vollständigen Ablösung der EFSF durch den ESM Ende Juni 2013 können seitdem neue Finanzhilfen nur beim ESM beantragt werden.

Die Beteiligungsrechte des Bundestages im Zusammenhang mit der EFSF bzw. dem ESM sind im Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) bzw. im Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) ausgestaltet.

Da es sich bei EFSF und ESM um EU-Angelegenheiten handelt, kommt im Hinblick auf die Unterrichtung des Bundestages primär das EUZBBG zur Anwendung, was in § 5 Abs. 3 Nr. 1 und 2 EUZBBG hervorgehoben wird. So hat die Bundesregierung den Bundestag in sämtlichen EFSF/ESM-Angelegenheiten wie bei allen anderen EU-Angelegenheiten umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. Die Unterrichtung ist Voraussetzung dafür, dass der Bundestag seine Haushalts- und Stabilitätsverantwortung (vgl. § 2 StabMechG bzw. § 3 ESMFinG) sowie seine in StabMechG und ESMFinG geregelten Mitwirkungsrechte wahrnehmen kann. In EFSF/ESM-Angelegenheiten werden die Unterrichtungsrechte nach dem EUZBBG um spezielle Unterrichtungsformate ergänzt, die in § 5 StabMechG bzw. § 7 ESMFinG ausgestaltet sind.

StabMechG und ESMFinG sollen sicherstellen, dass der Bundestag seine Mitwirkungsrechte auch in einem „System intergouvernementalen Regierens“ vollumfänglich wahrnehmen kann und den verfassungsrechtlichen Vorgaben uneingeschränkt entsprochen wird. Dabei richtet sich die Art der verfassungsrechtlich notwendigen Beteiligung insbesondere nach der jeweiligen Bedeutung der im ESM zu treffenden Entscheidung für die Budgetverantwortung des Bundestages: Je nachdem, in welchem Maße die Haushaltsverantwortung des Bundestages betroffen ist, erfolgt die Parlamentsbeteiligung entweder durch das Plenum, durch den Haushaltsausschuss oder – begrenzt auf wenige Ausnahmen – durch ein vertrauliches Sondergremium.

Zuständigkeit des Plenums

Die grundlegenden Entscheidungen im Zusammenhang mit Finanzhilfen für ein EFSF/ESM-Mitglied betreffen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages und können daher nur vom Parlament als Ganzem getroffen werden. Folglich ist für solche Entscheidungen die vorherige Zustimmung des Plenums des Deutschen Bundestages notwendig (§ 3 Abs. 1 und 2 StabMechG; § 4 ESMFinG). Im Berichtszeitraum wurden insgesamt folgende fünf Plenarbeschlüsse gefasst:

- Das 2012 beschlossene EFSF-Hilfsprogramm für Griechenland (Griechenland II) wurde zunächst um zwei Monate, von Ende Dezember 2014 bis Ende Februar 2015, und anschließend um weitere vier Monate bis Ende Juni 2015 verlängert. Den jeweils erforderlichen Änderungen der Finanzhilfevereinbarungen stimmte der Bundestag am 18. Dezember 2014 bzw. am 27. Februar 2015 jeweils per Beschluss (BT-Drs. 18/3532 und 18/4079) zu. Die entsprechenden Anträge der Bundesregierung auf Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Bundestages nach § 3 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 2 Nr. 2 StabMechG sind dem Bundestag am 15. Dezember 2014 bzw. am 23. Februar 2015 zugeleitet worden.
- Nachdem Portugal mit Schreiben an den ESM vom 30. Januar 2015 (dem Bundestag am 05.02.2015 zugeleitet) beantragt hatte, einen Teil der 2011 empfangenen Finanzhilfen vorzeitig an den Internationalen Währungsfonds (IWF) zurückzuzahlen, beschloss das EFSF-Direktorium, einer Nichtanwendung der in der

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Finanzhilfevereinbarung enthaltenen sogenannten „Parallelitätsklausel“ zuzustimmen. Diese Klausel besagt, dass die Schulden allen Kreditgebern gleichmäßig zurückgezahlt werden müssen. Der Bundestag stimmte am 26. Februar 2015 einem entsprechenden Antrag der Bundesregierung, der dem Bundestag am 17. Februar 2015 übermittelt wurde, zu.

- Griechenland beantragte mit Schreiben vom 8. Juli 2015 ESM-Finanzhilfe in Form eines Darlehens (Griechenland III).
  - Der Antrag wurde dem Bundestag am selben Tag zugeleitet.
  - Gemäß § 7 Abs. 4 Satz 2 ESMFinG ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag im Falle eines Antrags auf ESM-Finanzhilfe „binnen sieben Tagen nach Antragstellung eine erste Einschätzung zu Inhalt und Umfang der beantragten Hilfen“ zu übermitteln. Darüber hinaus muss die Bundesregierung, sofern sie beabsichtigt, der Gewährung von ESM-Finanzhilfe zuzustimmen, eine „umfassende Einschätzung zu Inhalt und Umfang der beantragten Hilfen“ sowie eine Stellungnahme zu der Bewertung der KOM nach Art. 13 Abs. 1 ESMV und eine finanzielle Folgenabschätzung übermitteln. Von der Bundesregierung (BMF) wurden solche Einschätzungen dem Bundestag nicht übermittelt. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf die damals sehr engen zeitlichen Vorgaben auf EU-Ebene hinzuweisen: Der ESM-Gouverneursrat stimmte bereits am 17. Juli 2015 grundsätzlich der Gewährung von Finanzhilfe gemäß Art. 13 Abs. 2 ESMV zu, bevor er den abschließenden Beschluss über das ausgehandelte Memorandum of Understanding und die Finanzhilfevereinbarung am 19. August 2015 fasste. Vor den beiden Beschlüssen stimmte jeweils der Bundestag den entsprechenden Anträgen der Bundesregierung (zugeleitet am 16.07.2015 bzw. am 17.08.2015) am Tag der ESM-Beschlussfassung zu.
  - Vor der Beschlussfassung des Bundestages übermittelte das BMF die erforderlichen Dokumente, die die Grundlage für die Gouverneursratsbeschlüsse bildeten (siehe hierzu Kap. II. A. 4).

Sämtliche Anträge der Bundesregierung erhielten u. a. neben einem Überblick über die geplanten Maßnahmen und des politischen Kontextes auch eine Darstellung darüber, weshalb die rechtlichen Voraussetzungen für die jeweiligen Maßnahmen erfüllt seien.

Zuständigkeit des Haushaltsausschusses

Bei allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührenden EFSF/ESM-Angelegenheiten ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu beteiligen.

§ 4 Abs. 2 StabMechG bzw. § 5 Abs. 2 ESMFinG sehen zunächst einen Zustimmungsvorbehalt des Ausschusses vor. Er muss seine Zustimmung in den Fällen, die dort abschließend aufgelistet sind, erteilen, bevor die entsprechenden Entscheidungen auf ESM-Ebene gefasst werden.

Der Haushaltsausschuss ist darüber hinaus vor allem für die parlamentarische Begleitung der die Vorbereitung und den Vollzug einer Vereinbarung über Stabilitätshilfen betreffenden Entscheidungen in der EFSF bzw. im ESM zuständig (§ 4 StabMechG bzw. § 5 ESMFinG).

- Das BMF leitete dem Haushaltsausschuss regelmäßig Vor- und Nachberichte zu Eurogruppe und ECOFIN zu, die auch eine kursorische Nachberichterstattung zu den Sitzungen der Eurogruppenarbeitsgruppe bzw. des ESM-Direktoriums enthielten (zur grundsätzlichen Problematik solcher sogenannter „Kombi-Berichte“ siehe Kap. II. A. 4.1 und 4.4). Diese Berichterstattung wurde durch eine mündliche Unterrichtung im Ausschuss ergänzt. Insbesondere angesichts der von der Eurogruppe selbst erstellten Vor- und Nachberichte, die frei auf deren Homepage abrufbar sind, erschien der Informationsgehalt der entsprechenden Vor- und Nachberichte der Bundesregierung diesbezüglich zumeist begrenzt.
- Vierteljährlich übermittelt das BMF einen „Bericht nach § 5 Absatz 5 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung sowie über die Inanspruchnahme des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)“. In diesem wird, allerdings lediglich in kursorischer Form, auf den jeweils aktuellen Stand der EFSF/ESM-Programme eingegangen. Des Weiteren werden sowohl ESM-Verlustrisiken als auch das Risiko eines ESM-Kapitalabrufs nach Art. 9 ESM-Vertrag beleuchtet. Die Ausführungen sind dabei allerdings in der Regel eher kursorischer Natur.
- Die Weiterleitung der Dokumente und Informationen der an einem Hilfsprogramm beteiligten Institutionen erfolgte im Wesentlichen gemäß den Vorgaben. Allerdings gab es bei der Unterrichtung insgesamt auch problematische Bereiche (siehe hierzu Kap. II. A. 4).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Haushaltsausschuss hat jederzeit das Recht auf Stellungnahme (§ 4 Abs. 1 Satz 2 StabMechG; § 5 Abs. 3 ESMFinG). Eine Stellungnahme richtet sich an die Bundesregierung und ist von dieser zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 StabMechG; § 5 Abs. 3 Satz 1 ESMFinG). So ist es dem Ausschuss u. a. möglich, bereits zu Entwurfsfassungen von zustimmungsbedürftigen Dokumenten oder vor der Auszahlung einzelner Tranchen oder „Sub-Tranchen“ einer gewährten Stabilitätshilfe seine Positionen gegenüber der Bundesregierung mit Blick auf die Verhandlungen in den ESM-Gremien zu verdeutlichen.

Im Berichtszeitraum hat der Haushaltsausschuss von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht.

Zuständigkeit des Sondergremiums

Beim Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt kann die Bundesregierung aus Gründen der besonderen Vertraulichkeit beantragen, dass ein kleines Sondergremium, bestehend aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses, ausnahmsweise im Einzelfall für den Bundestag dessen Beteiligungsrechte wahrnimmt, solange das Vertraulichkeitserfordernis besteht (§ 3 Abs. 3 StabMechG; § 6 ESMFinG). Der Bundestagsverwaltung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob und inwieweit das Sondergremium im Berichtszeitraum tätig geworden ist und vertraulich unterrichtet wurde.

Revokationsrecht des Plenums

Klargestellt wird in den beiden Gesetzen auch, dass das Plenum des Bundestages die Befugnisse des Haushaltsausschusses jederzeit durch einfachen Beschluss an sich ziehen und ausüben kann (§ 4 Abs. 4 StabMechG; § 5 Abs. 5 ESMFinG; sogenanntes „Revokationsrecht“).

Von diesem „Rückholrecht“ wurde im Berichtszeitraum kein Gebrauch gemacht.

C. Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) und das Konzept der Integrationsverantwortung

Das IntVG konkretisiert die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat bei Änderungen des Primärrechts, die nicht den üblichen Ratifikationsverfahren unterliegen sowie bei der Anwendung von primärrechtlichen Rechtsgrundlagen, mit denen die Kompetenzen der EU ausgedehnt werden können. Zugleich wird die Beteiligung in jenen Fällen geregelt, in denen die Mitgliedstaaten einer Vertiefung der europäischen Integration Einhalt gebieten können.

Anwendung des IntVG im Berichtszeitraum

Einleitend stellt § 1 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz IntVG – insbesondere anknüpfend an die Rechtsprechung des BVerfG – fest, dass Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU Integrationsverantwortung wahrnehmen und knüpft damit unmittelbar an die Regelung des Art. 23 Abs. 2 GG an. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz IntVG wird diese „insbesondere“ nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen des Gesetzes wahrgenommen. Auf eine Definition des Begriffs der Integrationsverantwortung wurde verzichtet. § 1 Abs. 1 Satz 1 IntVG verdeutlicht, dass das IntVG lediglich Mindestvorgaben für die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung enthält, die sich wiederum auf sehr spezifische EU-Fallkonstellationen beschränken, die vom BVerfG im Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08) problematisiert wurden. Hiernach sieht das IntVG in den §§ 2 bis 10 für die parlamentarische Rückbindung bestimmter EU-Angelegenheiten zwingend ein Gesetz oder einen Parlamentsbeschluss vor.

Nach § 2 IntVG ist ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG für die Zustimmung der Bundesrepublik auf EU-Ebene erforderlich für das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV, welches Änderungen unter anderem im Bereich des Binnenmarkts, der Wirtschafts- und Währungspolitik und der Beschäftigungspolitik gestattet. Hinzu kommen eine Reihe von besonderen Vertragsänderungsverfahren, die auf bestimmte Bereiche beschränkt sind (§ 3 IntVG). Bei der allgemeinen Brückenklausel in Art. 48 Abs. 7 EUV, die eine Änderung der Abstimmungsmodalitäten im Rat oder einen Wechsel des anzuwendenden Gesetzgebungsverfahrens ermöglicht, setzt bereits die Zustimmung des deutschen Vertreters im ER bzw. Rat ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG voraus (§ 4 IntVG). Gleiches gilt bei den Kompetenzerweiterungsklauseln, zu denen Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV im Bereich des Strafrechts zählt (§ 7 IntVG). Mit der sogenannten „Flexibilitätsklausel“ gemäß Art. 352 AEUV können die bestehenden Zuständigkeiten der EU zielgebunden abgerundet werden. Dies erfordert ebenfalls ein Gesetz auf der Grundlage des Art. 23 Abs. 1 GG (§ 8 IntVG). Hingegen genügt ein Beschluss des Bundestages für die Zustimmung des deutschen Vertreters im ER bzw. Rat zur Anwendung von besonderen Brückenklauseln, die auf bestimmte Politiken bezogen sind (§ 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 IntVG). Zusätzlich ist

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ein Beschluss des Bundesrates erforderlich, wenn Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind (§ 5 Abs. 2, § 6 Abs. 2 IntVG). Der Bundestag kann, ebenso wie der Bundesrat in bestimmten Fällen, den deutschen Vertreter im Rat durch Beschluss anweisen, den Notbremsemechanismus anzuwenden (§ 9 IntVG). Dieses Verfahren erlaubt es einem Mitglied des Rates den ER anzurufen, wenn es durch den Entwurf eines Gesetzgebungsaktes grundlegende Aspekte der Strafrechtsordnung oder des Systems der sozialen Sicherheit seines Mitgliedstaats verletzt sieht.

Im Berichtszeitraum wurden dem Bundestag sieben EU-Vorhaben überwiesen, bei denen eine Mitwirkung gemäß IntVG erforderlich wurde:

- Insgesamt gab es sechs „Flexibilitätsklausel"-Fälle, die gemäß § 8 IntVG eine gesetzliche Zustimmung des Bundestages erforderlich machten. Die entsprechenden Entwürfe der Bundesregierung wurden dem Bundestag zugeleitet.
  - Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger" für den Zeitraum 2014-2020 (BT-Drs. 18/13, 28.10.2013);
  - Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Aufhebung des Beschlusses 2007/124/EG, EURATOM des Rates (BT-Drs. 18/824, 17.03.2014);
  - Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Ausdehnung der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. …/2013 über ein Aktionsprogramm in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung (Programm „Pericles 2020") auf die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten (BT-Drs. 18/1225, 24.04.2014);
  - Entwurf eines Gesetzes zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, EURATOM) Nr. 354/83 im Hinblick auf die Hinterlegung der historischen Archive der Organe beim Europäischen Hochschulinstitut in Florenz (BT-Drs. 18/1779, 18.06.2014);
  - Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über einen Dreigliedrigen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung und zur Aufhebung des Beschlusses 2003/174/EG (BT-Drs. 18/2953, 22.10.2014);
  - Entwurf eines Gesetzes zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom 7. März 2016 für Beschlüsse des Rates zur Festlegung von Standpunkten der Union in den Stabilitäts- und Assoziationsräten EU – Republik Albanien sowie EU – Republik Serbien im Hinblick auf die Beteiligung der Republik Albanien sowie der Republik Serbien als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und die entsprechenden Modalitäten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates (BT-Drs. 18/9990, 17.10.2016).
- Zum Inkrafttreten des Beschlusses des Rates vom 26. Mai 2014 über das EU-Eigenmittelsystem (gestützt auf Art. 311 Abs. 3 AEUV) war gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. § 3 IntVG und Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ein Vertragsgesetz erforderlich („Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Rates vom 26.05.2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union", BT-Drs. 18/4047, 20.02.2015).

Weitere Regelungen des IntVG betreffen die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage. Zur Subsidiaritätsprüfung im Bundestag und in anderen nationalen Parlamenten hat die Bundestagsverwaltung im Januar 2015 einen gesonderten Bericht erstellt, auf den an dieser Stelle verwiesen wird.

Schließlich konkretisiert § 13 IntVG die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten (vgl. § 1 Abs. 1 erster Halbsatz IntVG), die im Zusammenhang mit den Regelungen des IntVG stehen. Dabei legt § 13 Abs. 1 Satz 1 IntVG fest, dass die Bundesregierung den Bundestag umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten hat. Mit dieser Auflistung wird auf die in § 3 Abs. 1 EUZBBG geregelten Unterrichtungsgrundsätze Bezug genommen (siehe hierzu Kap. I. A. 3.1 oben). § 13 Abs. 1 Satz 2 IntVG stellt klar, dass die im IntVG geregelten Unterrichtungsrechte des Bundestages und des Bundesrates nicht die allgemeinen Vorgaben des EUZBBG und des EUZBLG einschränken. Die Unterrichtung im Zusammenhang mit oben genannten Vorhaben, die eine Mitwirkung gemäß dem IntVG vorsahen, erfolgte weitestgehend problemlos. Hinsichtlich der inhaltlichen Qualität der einzelnen Unterrichtungen zeigte sich jedoch ein heterogenes Bild.

Im Falle der allgemeinen Brückenklausel nach Art. 48 Abs. 7 EUV und der besonderen Brückenklausel nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV werden in § 13 Abs. 2 IntVG bereits ab dem Zeitpunkt der Vorbereitung einer Initiative Informationspflichten statuiert. Dies soll eine angemessene Befassung des Bundestages und des Bundesrats zur Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung sicherstellen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

§ 13 Abs. 3 IntVG bestimmt, welchen Inhalt die erstellenden Erläuterungen im Hinblick auf europäische Initiativen, Vorschläge und Beschlüsse haben müssen, und legt eine Frist fest. Die Erläuterungen müssen unter anderem eine umfassende Darstellung der Folgen für die vertraglichen Grundlagen der EU sowie eine Bewertung der integrationspolitischen Notwendigkeit und Auswirkungen enthalten. Ausführungen hierzu waren in den entsprechenden Berichtsbögen und umfassenden Bewertungen nur kursorischer Natur.

§ 13 Abs. 4 IntVG ermöglicht Veränderungen der Frist. § 13 Abs. 5 IntVG regelt die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung in Bezug auf den so genannten Notbremsemechanismus nach § 9 IntVG, § 13 Abs. 4 IntVG betrifft die Unterrichtungspflicht zur Subsidiaritätsrüge.

Das Konzept der Integrationsverantwortung

Das BVerfG forderte im Lissabon-Urteil, dass insbesondere der Bundestag bei einer Anwendung konkreter Vertragsänderungskompetenzen und Brückenklauseln mitwirken muss. Hierfür bedürfte es, da die damaligen Begleitgesetze diese nicht sicherstellten, innerstaatlicher, verfahrensrechtlicher „Sicherungen“. Diese Vorgaben wurden im IntVG umgesetzt und konkretisiert. Der Gesetzgeber beschränkte sich beim IntVG auf die weitgehend buchstabengetreue Aufnahme der im Lissabon-Urteil ausgeführten Anwendungsfälle der Integrationsverantwortung, ohne diese als abschließend zu betrachten. Die Wahrnehmung von Integrationsverantwortung geht jedoch deutlich über die Regelungen dieses Gesetzes hinaus. Zugleich hat der Gesetzgeber bislang darauf verzichtet, den Begriff der Integrationsverantwortung normativ näher zu bestimmen oder auszugestalten.

Das Konzept der Integrationsverantwortung, das für alle Verfassungsorgane gilt, wurde seit dem Lissabon-Urteil in seiner Folgerechtsprechung vom BVerfG weiter konkretisiert und ausgestaltet. Dabei wurde gerade die Rolle des Bundestages in der aktiven Begleitung von EU-Angelegenheiten in den Mittelpunkt gestellt.

Integrationsverantwortung bedeutet danach die dauerhafte und nachhaltige Übernahme von Verantwortung im Rahmen der europäischen Integration, d. h. bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren, aber auch bei der dynamischen Vertragsentwicklung bzw. dem weiteren Vertragsvollzug.

Bisher hat der Bundestag u. a. in folgenden Fällen auf das Konzept der Integrationsverantwortung Bezug genommen:

- Noch vor dem Berichtszeitraum: Beschluss vom 13. Juni 2013 zum Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (BT-Drs. 17/13470);
- Im Berichtszeitraum: Beschluss vom 22. September 2016 zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 3 GG „Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) - Für freien und fairen Handel“ (BT-Drs. 18/9663).

Zudem wurde das Integrationsverantwortungskonzept insbesondere im Zusammenhang mit den krisenbedingten Ankaufprogrammen der EZB (OMT, Quantitative Easing) herangezogen und im Bundestag diskutiert.

Integrationsverantwortung kann jedoch nicht allein durch einen einmaligen parlamentarischen Akt, wie einen Beschluss oder ein Gesetz gemäß der Vorschriften des IntVG, wahrgenommen werden, sondern erfordert die dauerhafte und aktive parlamentarische Begleitung einer EU-Angelegenheit.

Die Integrationsverantwortung hat maßgeblich vier Funktionen:

Schutzfunktion

Durch die Verfassungsorgane und hierbei insbesondere durch den Bundestag soll nach dem Lissabon-Urteil sichergestellt werden, dass die europäische Integration die vom Grundgesetz gesteckten Grenzen nicht überschreitet. Integrationsverantwortung bedeutet demnach Schutz der deutschen Verfassungsidentität vor zu weitgehenden Integrationsschritten und Beeinträchtigungen des Demokratieprinzips, des Sozialstaatsprinzips und der Eigenstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland („Schutzfunktion“). Diese Schutzfunktion kommt auch immer dann zum Tragen, wenn sich andeutet, dass sich „europäische Machtstrukturen“ herausbilden, die in der Lage wären, „wesentliche“ Entscheidungen zu treffen, ohne dass diese von mitgliedstaatlicher Ebene gesteuert oder kontrolliert werden könnten.

Legitimationsfunktion

Auf der anderen Seite soll durch die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung sichergestellt bleiben, dass die institutionelle „Architektur“ des europäischen Integrationsverbundes demokratischen und rechtstaatlichen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Grundsätzen entspricht. Hierbei kommt vor allem dem Bundestag eine legitimierende Funktion zu (demokratische Rückbindung und „Legitimationsfunktion“). Er ist angehalten, durch eine aktive, dauerhafte parlamentarische Begleitung von EU-Angelegenheiten den Integrationsprozess und den Vertragsvollzug mitzugestalten.

Hierbei ist das Prinzip der „Europarechtsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes zu beachten: „Das Grundgesetz will eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung. Es gilt daher nicht nur der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit.“ (Lissabon-Urteil Rn. 225) Das Grundgesetz ist hiernach nicht nur offen für die europäische Integration, sondern erhebt die Mitwirkung an dieser mit seiner Präambel sowie Art. 23 zum Verfassungsauftrag. Gerade auch deshalb steht die Mitwirkung somit nicht im politischen Belieben des Bundestages und der anderen Verfassungsorgane.

Hieran anknüpfend enthält damit die Integrationsverantwortung gerade eine auf eine konstruktive Mitwirkung angelegte Dimension.

Kontrollfunktion

Ferner sind die deutschen Verfassungsorgane verpflichtet, über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen und aktiv gegen kompetenzwidriges Verhalten auf EU Ebene vorzugehen („OMT-Verfahren“; 2 BvR 2728/13). Nimmt somit der Bundestag eine „offensichtliche und strukturelle bedeutsame Kompetenzüberschreitung“ (ultra-vires-Akt) einer EU-Institution (z. B. des Rates, der EZB oder der KOM) wahr, so muss er „aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms“ hinwirken („Kontrollfunktion“).

Bei der Frage, ob und inwieweit eine Kompetenzüberschreitung vorliegt, ist unmittelbar das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung betroffen. Die EU ist hiernach nur zuständig, wenn und soweit ihr durch EUV und AEUV ausdrücklich eine Zuständigkeit übertragen wurde. Alle nicht der EU in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Dem Bundestag obliegt dabei die Pflicht, eine EU-Angelegenheit von zentraler Bedeutung kontinuierlich zu beobachten, um bereits möglichen Risiken für die Einhaltung des Integrationsprogramms frühzeitig zu begegnen (Beobachtungspflicht, vgl. OMT-Urteil, Rn. 174 und 220). Die Beobachtungspflicht des Bundestages, die mit einer vertieften parlamentarischen Befassung korrespondiert, soll insbesondere auch den demokratischen Legitimationszusammenhang absichern. Hier ist auf Art. 10 Abs. 2 und Abs. 3 EUV hinzuweisen, der vorsieht, dass neben dem EP vor allem die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten die Institutionen und Einrichtungen der EU legitimieren (sogenannte „duale Legitimation“).

Die Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag trifft dabei die Pflicht, im Rahmen ihrer Kompetenzen mit rechtlichen und politischen Mitteln auf die Aufhebung von vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken und eine solche ultra-vires-Situation aufzulösen (Handlungspflicht, vgl. OMT-Urteil, Rn. 170).

Kommt der Bundestag in Folge seiner intensiven Befassung mit einer EU-Angelegenheit zu dem Schluss, dass eine ultra-vires-Situation vorliegt, ist er verpflichtet, sich aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeizuführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen. Die Handlungsform des Bundestages ist dabei in erster Linie der Beschluss.

Dem Bundestag steht zur Einflussnahme auf EU-Angelegenheiten grundsätzlich vor allem das Recht zur Stellungnahme gemäß § 8 EUZBBG zur Verfügung, das durch Plenarbeschluss ausgeübt wird (siehe hierzu Kap. II. A. 8). Mit einer Stellungnahme kann der Bundestag an der Willensbildung des Bundes mitwirken (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG) und auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss nehmen. Diese hat die Positionen und Forderungen des Bundestages ihren Verhandlungen auf EU-Ebene zugrunde zu legen.

In EU-Angelegenheiten, die nicht in einem in den Verträgen festgelegten Verfahren unter Beteiligung des Rates beraten, beschlossen und/oder durchgeführt werden (u. a. EZB-Handeln), besteht für die Bundesregierung jedoch keine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit. Dies bedeutet, dass auch das Recht des Bundestages zur Stellungnahme in EZB-Angelegenheiten eine stark verminderte Wirkkraft hat. Auch vor dem Hintergrund solch verringerter Einflussmöglichkeiten wird im OMT-Urteil an die Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag appelliert, nach der eigenverantwortlichen Prüfung der Voraussetzungen eines ultra-vires-Aktes „hierüber gegebenenfalls eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen.“ (OMT-Urteil, Rn. 162)

Aufgrund der gegenwärtigen Gesetzeslage können die genannten Verfassungsorgane dieser Aufforderung nicht nachkommen, da die derzeit im Grundgesetz bzw. im Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelten Verfahren

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vor dem BVerfG, die von Bundestag oder Bundesregierung eingeleitet werden können (wie z. B. das Organstreitverfahren oder die Normenkontrolle), in vermeintlichen ultra-vires-Konstellationen wegen offensichtlich fehlender Zulässigkeit nicht in Frage kämen.

Der Bundesregierung bleibt es zudem unbenommen, gegen jegliches Handeln eines EU-Organs eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH gemäß Art. 263 AEUV zu erheben. Der Bundestag ist hierzu gegenwärtig zwar nicht selbst berechtigt, er könnte jedoch im Wege eines Beschlusses die Bundesregierung zur Klageerhebung auffordern.

Öffentlichkeitsfunktion

Aufgrund der Rolle des Bundestages als „besonderem Organ“ und seiner Öffentlichkeits- und Repräsentationsfunktion (vgl. OMT-Urteil, Rn. 173), muss gewährleistet sein, dass sich Art und Weise der konkreten Wahrnehmung seiner herausragenden Verantwortung für die Sicherung von Demokratie und Volkssouveränität (vgl. OMT-Urteil, Rn. 170 ff.) bei der Begleitung von EU-Angelegenheiten für den Wahlbürger zu jedem Zeitpunkt transparent nachvollziehen lässt. Es bleibt zu prüfen, ob und inwieweit die gegenwärtigen parlamentarischen Verfahren und Abläufe diesen Anforderungen genügen und welche Optimierungsmöglichkeiten bestünden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Während das BVerfG 1993 in seinem Maastricht-Urteil noch davon ausging, dass es unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ausreichend sei, wenn der Bundestag dem in den Verträgen vereinbarten „Integrationsprogramm“ zugestimmt hat, hat sich die Rechtsprechung zwischenzeitlich weiterentwickelt: Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung der deutschen Verfassungsorgane, insbesondere des Bundestages, in EU-Angelegenheiten zur Kontrolle und Begleitung der Entscheidungstätigkeit europäischer Organe setzt zwingend mehr als die bloße Begründung von europäischen Kompetenzen durch Vertragsgesetz voraus.

Die aufgrund der Mitwirkung deutscher Vertreter im Rat und Europäischen Rat gegebene Einflussmöglichkeit des Bundestages vermittelt grundsätzlich ein ausreichendes Legitimationsniveau im „Normalfall“ der europäischen Entscheidungsverfahren.

Für die „Daueraufgabe“, als Bundestag das „europäische Alltagsgeschäft“ aktiv zu begleiten und wirksam Einfluss zu nehmen, bieten zunächst vor allem die Regelungen des EUZBBG und des IntVG die rechtliche Basis.

In „atypischen“ Fällen, in denen eine ultra-vires-Situation eintreten könnte, bedarf es jedoch aufgrund der Integrationsverantwortung einer weitergehenden Überwachung, Kontrolle bzw. eines Einschreitens sowie u. U. einer legitimierenden Zustimmung durch den Bundestag. Nicht jede „atypische“ Entscheidung in Brüssel löst unmittelbar Befassungs- und Handlungspflichten aus. Dies ist vielmehr nur dann der Fall, wenn die konkrete Situation eine hinreichende politische Dimension aufweist und die „Wesentlichkeitsschwelle“ überschritten erscheint.

Herausforderung wird sein, solche „atypischen“ Fallkonstellationen in der politischen Praxis zu identifizieren und die notwendige parlamentarische Befassung und Entscheidungsfindung zu organisieren.

III. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Bundesregierung, abgesehen von den genannten Problemfeldern, ihren Unterrichtungspflichten aus dem EUZBBG sowie den anderen Beteiligungsgesetzen in der überwiegenden Zahl der Fälle entsprechend den gesetzlichen Anforderungen nachgekommen ist und sich die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in EU-Angelegenheiten auf Grundlage des EUZBBG sowie der weiteren Beteiligungsgesetze im Berichtzeitraum in den meisten Feldern bewährt hat. In einigen Bereichen sind gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum Verbesserungen festzustellen, die im Wesentlichen auf die Novellierung des EUZBBG zurückzuführen sind. In einer Reihe von Fällen traten jedoch Probleme bei der Anwendung auf, die zum Teil auf mehrdeutige Normvorgaben und Inkonsistenzen im EUZBBG selbst sowie auf Differenzen bei der Auslegung der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben zwischen Bundestag und Bundesregierung zurückzuführen sind. Letzteres betrifft insbesondere den Bereich der GASP/GSVP bzw. des auswärtigen Handelns der EU, zu dem Organstreitverfahren vor dem BVerfG anhängig sind (2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15), deren Ausgang abzuwarten bleibt.

Generell bietet sich bei der Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten ein zweigeteiltes Bild: Im Bereich der EU-Gesetzgebung, insbesondere in den weitgehend oder vollständig vergemeinschafteten Bereichen des unionalen Rechts, findet die Unterrichtung zwischenzeitlich großenteils reibungslos statt. Allerdings existieren auch hier einige Probleme bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen bzw. einfachgesetzlichen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorgaben fort, die zum Teil bereits im 1. Monitoringbericht thematisiert worden sind und Verbesserungen und Nachjustierungen, etwa im Bereich der Vorberichterstattung, notwendig erscheinen lassen.

Schwieriger erscheint hingegen die Unterrichtungssituation in intergouvernemental ausgestalteten Bereichen, insbesondere in der GASP/GSVP oder bei Tagungsformaten und politischen Initiativen, die EU-Gesetzgebungsverfahren vorgelagert sind oder auf politische Vereinbarungen und Beschlüsse außerhalb der Gesetzgebung abzielen, nichtsdestotrotz jedoch EU-Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 2 GG zum Gegenstand haben. Hierzu zählen auch solche Angelegenheiten, die in einem Näheverhältnis zum EU-Recht stehen. Aufgrund einer Zunahme krisenhafter Entwicklungen auf europäischer und globaler Ebene ist die EU zudem erheblichen Dynamiken unterworfen, die neben einer Modifizierung politischer Prioritäten und Ziele auch eine zunehmende Verschränkung von Politikfeldern und nicht zuletzt eine Ausdifferenzierung von Entscheidungsfindungsprozessen zur Folge haben. So entzieht sich eine wachsende Zahl von Politiken, wie etwa die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik oder der Prozess der Digitalisierung, herkömmlichen Zuordnungen, was ebenso Folgen für die Unterrichtung in EU-Angelegenheiten mit sich bringt.

Grundsätzlich erscheint zudem in Situationen mit hohem politischen Handlungsdruck, die kurzfristiger Beratungs- und Entscheidungsprozesse bedürfen, eine Sicherstellung der Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechte des Bundestages von besonderer Wichtigkeit.

Bei der Wahrnehmung der gemeinsamen Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesregierung bestehen darüber hinaus grundsätzliche Herausforderungen, die bei der künftigen Ausgestaltung und Umsetzung der Zusammenarbeit der beiden Verfassungsorgane angemessene Berücksichtigung finden sollten. Nicht zuletzt wären in diesem Zusammenhang auch parlamentsinterne Abläufe und Verfahren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, um die Mitwirkung des Bundestages an der Willensbildung des Bundes gemäß § 1 Abs. 1 EUZBBG effizient und ihrer Bedeutung entsprechend auszugestalten.

Hinweise und Empfehlungen

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Vorgabe der umfassenden Unterrichtung ist die große Zahl von über 65.000 EU-Dokumenten und -Unterrichtungen hervorzuheben, die den Bundestag im Berichtszeitraum in den allermeisten Fällen ohne gesonderte Anforderung erreichten. Dieser beachtlichen Gesamtleistung stehen einige Probleme bei der Gesetzesanwendung gegenüber:

- Die in einigen Bereichen durch die Bundesregierung praktizierte ausschließliche Wortauslegung der §§ 4 ff. EUZBBG, insbesondere das Ausbleiben von Unterrichtungen zu nicht explizit aufgeführten Unterrichtungsgegenständen, entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Da die in § 3 Abs. 1 u. 2 EUZBBG konkretisierten Unterrichtungsgrundsätze des Art. 23 Abs. 2 GG für alle EU-Angelegenheiten gelten und nicht durch das EUZBBG eingeschränkt werden können, ist über nicht in §§ 4 ff. EUZBBG aufgeführte Unterrichtungsgegenstände ebenso umfassend, frühestmöglich und fortlaufend zu unterrichten wie über dort explizit genannte Formate. Demgegenüber waren in einigen Bereichen, etwa bei der Vor- und Nachberichterstattung gemäß § 4 Abs. 4 EUZBBG i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 EUZBBG, bei der Unterrichtung über Vertragsverletzungsverfahren gemäß § 6 Abs. 6 EUZBBG wie auch im gesamten Bereich der GASP/GSVP bzw. des auswärtigen Handelns der Union zum Teil erhebliche Unterrichtungsdefizite zu verzeichnen.
- Da hinsichtlich von Vertragsverletzungsverfahren eine umfassende Unterrichtung gemäß den verfassungsrechtlichen Vorgaben derzeit nicht erfolgt, wird empfohlen, gegenüber der Bundesregierung auf eine verfassungskonforme Anwendung von § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG zu dringen bzw. durch gesetzliche Anpassung eine umfassende Unterrichtung des Bundestages in diesem Bereich sicherzustellen, die Vertragsverletzungsverfahren zu allen Rechtsetzungsakten einschließt. Ferner sollte darauf abgehoben werden, dass die Umsetzung von Richtlinien auch die praktische Anwendung der entsprechenden Regelungen umfasst sowie der Bundestag bei der Prüfung möglicher Vertragsverletzungen in allen Phasen (einschließlich EU-Pilotverfahren) zu unterrichten ist.
- Generell wären die Ressorts erneut daran zu erinnern, dass Unterrichtungen in EU-Angelegenheiten grundsätzlich in schriftlicher Form erfolgen und an den Bundestag als Ganzen gerichtet werden müssen. Schriftliche Unterrichtungen, die nur einigen Abgeordneten oder Gremien zur Verfügung gestellt werden, erfüllen diese Vorgabe ebenso wenig wie ausschließlich mündlich erfolgende Unterrichtungen. Auch Auskünfte in EU-Angelegenheiten an einzelne Abgeordnete, die gemäß dem individuellen Fragerecht gemäß § 105 GO-BT erfolgt sind, können eine schriftliche Unterrichtung des Bundestages als Ganzem nicht ersetzen.
- Des Weiteren ist in Erinnerung zu rufen, dass die Vertraulichkeit von Dokumenten der Unterrichtung des Bundestages grundsätzlich nicht entgegenstehen kann, sondern das Vertraulichkeitserfordernis lediglich

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

besondere Unterrichtungsformen (Klassifizierung gemäß Verschlusssachenanweisung VS-A durch die Bundesregierung vor der Übermittlung und Einstellung in die Geheimschutzstelle des Bundestages) bedingt.

- Ebenso wäre die Bundesregierung aufgrund der Erfahrungen im Berichtszeitraum darauf hinzuweisen, dass äußerliche Merkmale von Unterrichtungsgegenständen zu EU-Angelegenheiten, etwa spezielle Dokumententypen oder Formate von Treffen und Tagungen, grundsätzlich kein Abweichen von den Unterrichtungspflichten begründen.
- Beim Nichtvorliegen schriftlicher Dokumente wäre eine deutlich intensivere Nutzung der Möglichkeit der Abgabe eigener Berichte durch die Bundesregierung gemäß § 3 Abs. 1 EUZBBG zu empfehlen. Des Weiteren wäre die Frage zu klären, inwieweit der Bundesregierung eine Beschaffungspflicht für lediglich den EU-Institutionen vorliegende Dokumente (etwa zu Trilogen) zur Unterrichtung des Bundestages zukommt. In einzelnen Fällen könnte die Übermittlung von Dokumenten durch die in § 6 Abs. 5 EUZBBG vorgesehene Erstellung vertiefender Berichte zu besonders komplexen oder bedeutsamen Vorhaben auf Anforderung flankiert werden.
- Um eine umfassende Unterrichtung des Bundestages sicherzustellen, sollte die Bundesregierung daran erinnert werden, dass sämtliche (Draht-)Berichte aller mit EU-Angelegenheiten befassten Vorbereitungsgremien und sonstiger Arbeitsgruppen zu übermitteln sind. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die Ausklammerung einzelner Gruppen oder die temporäre Aussetzung der Übermittlung von Berichten nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Auch die lediglich summarische Berichterstattung über Beratungsprozesse in Vorbereitungsgremien, wie sie etwa in den sogenannten „Kombi-Berichten“ des BMF zu den Sitzungen von Wirtschafts- und Finanzausschuss, Eurogruppenarbeitsgruppe und ESM-Direktorium erfolgt, kann lediglich ergänzend zur gesetzlich vorgeschriebenen Berichtserstattung über die einzelnen Sitzungen erfolgen.
- Da im Bereich der Vorberichterstattung zu Sitzungen vor dem Hintergrund der sehr weitgehenden einfachgesetzlichen Regelungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG im Berichtszeitraum ein erhebliches Abweichen der existierenden Unterrichtungspraxis von den gesetzlichen Vorgaben, die eine frühzeitige Information des Bundestages vor Sitzungen zur Einflussnahme auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung vorsehen, festzustellen war, wäre eine Verständigung mit der Bundesregierung über die künftige Verfahrensweise diesbezüglich zu suchen. Hierbei wäre zu klären, ob im Vorfeld von Sitzungen von Gremien, zu denen bislang nicht prospektiv unterrichtet wird, analog zu den Sitzungen des AStV, entsprechende Weisungen oder andere Dokumente übermittelt werden können. Alternativ zu einer Vorberichterstattung zu sämtlichen stattfindenden Sitzungen könnte eine gesetzliche Verankerung einer am tatsächlichen Bedarf des Bundestages orientierten Vorberichterstattung über weitere Gremien auf Anforderung in Frage kommen, um die derzeitige Differenz zwischen gesetzlicher Norm und Anwendungspraxis aufzuheben.
- Auch hinsichtlich der Unterrichtung zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten der KOM (Komitologie) wäre eine Verständigung mit der Bundesregierung im Hinblick auf das künftige Verfahren zu empfehlen. Da die Komitologierechtsakte zweifellos EU-Angelegenheiten darstellen, wäre ein Hinweis im EUZBBG auf entsprechende Unterrichtungen empfehlenswert. Eine noch zu etablierende Unterrichtungspraxis sollte sich dabei am tatsächlichen parlamentarischen Bedarf orientieren. Neben einer Verstetigung der bereits im Einzelfall praktizierten Unterrichtungspraxis auf Anforderung erschiene es angezeigt, dass die der Bundesregierung gemäß der neuen Regelungen in diesem Bereich zu übermittelnden vorläufigen Verzeichnisse der geplanten delegierten Rechtsakte und gegebenenfalls weitere Dokumente künftig proaktiv an den Bundestag übersandt werden. Auch wäre die Etablierung einer regelmäßigen kursorischen Berichterstattung in den Ausschüssen, die den Bundestag in die Lage versetzen könnte, nähere Informationen nachzufordern, erwägenswert.
- Hinsichtlich der Tätigkeit der EU-Agenturen sollte künftig bei Bedarf eine größere Unterrichtungstiefe erwirkt werden. Um über die in der EUROPOL-VO vorgesehene Kontrolle durch den Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss hinaus eine Unterrichtung des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 2 GG zu gewährleisten, wäre darauf zu dringen, dass dem Bundestag Vor- und Nachberichte, Tagesordnungen, Tischvorlagen und weitere bislang nicht übermittelte Dokumente der Agentur, insbesondere zu den Sitzungen des Verwaltungsrates, in denen von den Mitgliedstaaten benannte Vertreter Kontrollrechte ausüben, zur Verfügung gestellt werden. Bei Bedarf sind auch bislang nicht übermittelte Dokumente anderer EU-Agenturen, etwa der Grenzschutzagentur FRONTEX, zur Unterrichtung an den Bundestag zu übermitteln.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Ebenso ist die künftige Unterrichtung des Bundestages in Angelegenheiten der Bankenunion zu klären. Dies betrifft zum einen Informationen, die die Bundesregierung auch im Rahmen ihrer Rechts- und Fachaufsicht über deutsche Behörden erhält, die an der Bankenunion mitwirken. Zum anderen ist das Verfahren zur Ausgestaltung des Fragerechts des Bundestages gegenüber europäischen Einrichtungen der Bankenunion zu klären.
- Hinsichtlich der umfassenden Information des Bundestages über das Vorliegen von inoffiziellen Dokumenten wird empfohlen, bei der Bundesregierung darauf hinzuwirken, den bereits unterbreiteten Vorschlag einer Auflistung aller Non Paper und Tischvorlagen am Ende eines jeden (Draht-)Berichts über Sitzungen umzusetzen. Hierbei sollte darauf hingewiesen werden, dass dies die Nennung der jeweiligen Dokumente im inhaltlichen Zusammenhang nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen soll. Ebenso sollte der Vorschlag aus den Fraktionen, die in Drahtberichten behandelten Dossiers und Hauptdokumente im Berichtskopf deutlich zu benennen, an die Bundesregierung herangetragen werden.
- Des Weiteren sollte eine vollständige Übermittlung von Berichten über den Abschluss von Gesetzgebungsverfahren gemäß § 6 Abs. 6 EUZBBG angemahnt werden.
- Zudem könnte zur besseren Information des Bundestages zur Prüfung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 des Vertrags von Lissabon bei der Bundesregierung eine Übersendung der bislang nicht übermittelten Subsidiaritätsprüfbögen der Ressorts erwirkt werden.

Bezüglich der Frage der frühestmöglichen Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten ist auf folgende Punkte hinzuweisen:

- In einigen Bereichen ist daran zu erinnern, dass dem Bundestag grundsätzlich die erste bei der Bundesregierung vorliegende Fassung bzw. der erste Entwurf von Dokumenten oder anderen Papieren zu übermitteln ist. Ein Ermessen der Bundesregierung hinsichtlich des Zeitpunktes der Weiterleitung besteht nicht. Dies gilt unabhängig vom Entwurfsstadium, der Sprachfassung oder anderer Merkmale der entsprechenden Dokumente und Papiere.
- Vor- und Nachberichte zu Tagungen und Sitzungen sind dem Bundestag so rechtzeitig zu übermitteln, dass eine angemessene Befassung der Fraktionen und Ausschüsse möglich ist. Angesichts der teilweise sehr späten Übermittlung von Vor- und Nachberichten könnte, analog zu den entsprechenden Bestimmungen bezüglich der Übermittlung von Berichtsbögen und UBW, eine Fristvorgabe sinnvoll sein. Es wäre zu empfehlen, bei der Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass Vorberichte dem Bundestag grundsätzlich zu Beginn der letzten Sitzungswoche vor der entsprechenden Tagung vorliegen. Nachberichte hingegen sollten unmittelbar nach den entsprechenden Treffen übermittelt werden.
- Ebenso wäre, wie bereits im 1. Monitoringbericht, anhängig zu machen, dass AStV-Weisungen künftig nicht erst gebündelt nach den entsprechenden Sitzungen, sondern zeitgleich zu ihrer jeweiligen Übermittlung an den deutschen Vertreter, in jedem Fall jedoch vor der Sitzung des AStV an den Bundestag übersandt werden sollten.
- Hinsichtlich des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung könnte deutlich gemacht werden, dass dieser auf die Phase der bundesregierungsinternen Abstimmungsprozesse beschränkt ist. Sobald die interne Willensbildung der Bundesregierung abgeschlossen ist, in jedem Fall jedoch bevor die Bundesregierung mit ihren Anliegen an Dritte oder die Öffentlichkeit herantritt, ist der Bundestag über geplante Initiativen bzw. das geplante Beratungs- und Abstimmungsverhalten der Bundesregierung auf EU-Ebene zu unterrichten, um der verfassungsrechtlichen Vorgabe der frühestmöglichen Unterrichtung zu entsprechen.

Hinsichtlich der Beachtung des Grundsatzes der fortlaufenden Unterrichtung wäre insbesondere auf folgende Bereiche hinzuweisen:

- In Situationen besonderer politischer Dynamik und Brisanz bzw. in zeitlicher Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung ist eine Unterrichtung des Bundestages dergestalt sicherzustellen, dass temporäre Informationsasymmetrien zwischen den beiden Verfassungsorganen vermieden werden. Der im Berichtszeitraum gelegentlich zu beobachtende gegenteilige Effekt, dass die Unterrichtung in solchen Situationen mit den aktuellen Entwicklungen nicht Schritt hält, steht im Gegensatz zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die gerade hier eine Verdichtung der Unterrichtung verlangen, um die Mitwirkungsrechte des Bundestages vollumfänglich zu gewährleisten.
- Initiativen und Korrespondenzen, die im Rahmen von EU-Angelegenheiten entstehen, insbesondere Ministerschreiben oder andere Initiativen der Bundesregierung bzw. anderer Mitgliedstaaten gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 bzw. 2 EUZBBG, sind unmittelbar proaktiv zu übermitteln. Dies gilt auch für inoffizielle

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokumente (Non Paper), die aufgrund ihrer besonderen Bedeutung oder ihres Initiativcharakters nicht erst auf Anforderung gemäß § 4 Abs. 3 EUZBBG, sondern frühestmöglich zu übermitteln sind.

Zur Qualität der Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten ist anzumerken:

- Der Informationsgehalt von Unterrichtungsdokumenten sollte grundsätzlich einen Mehrwert für den Bundestag bieten und über den bereits bekannten Stand hinausgehen. Formelhafte Aussagen zur politischen Bedeutung oder zur Vereinbarkeit von EU-Vorhaben mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollten vermieden, Einschätzungen und wertende Angaben grundsätzlich erläutert werden.
- Unterrichtungsdokumente sollten generell Angaben zur Positionierung der Bundesregierung sowie der anderen Mitgliedstaaten enthalten. Ebenso sollten, soweit zum Zeitpunkt der Abfassung absehbar, Zeitpläne für den weiteren Beratungsverlauf enthalten sein. Insbesondere hinsichtlich der Vor- und Nachberichterstattung sind, neben den Regelungen von § 4 Abs. 4 EUZBBG die Maßgaben nach § 4 Abs. 1 EUZBBG zu beachten, wonach Berichte über Sitzungen neben den Positionierungen auch den Verhandlungsverlauf einschließlich der Zwischen- und Endergebnisse sowie gegebenenfalls Informationen über eingelegte Parlamentsvorbehalte enthalten müssen.

Zusätzlich zu den Bereichen, in denen Verständigungen mit der Bundesregierung gesucht werden sollte, erscheinen bundestagsintern u. a. folgende Fragen klärungsbedürftig:

- Da die Übersetzungen von EU-Vorlagen in zunehmendem Maße mit z. T. erheblicher Verspätung vorgelegt werden und die Zahl der kurzfristig zu verabschiedenden Vorlagen gestiegen ist, wären geeignete Maßnahmen zur Wahrung der Mitwirkungsrechte des Bundestages in den Blick zu nehmen. So erschiene es notwendig, dass sich der Bundestag weiterhin für eine Steigerung und Beschleunigung der Übersetzungsleistungen der EU-Institutionen einsetzt. Darüber hinaus sollte mittelfristig im Bundestag ein Konsens über die Frage hergestellt werden, ob und inwieweit zur Fristwahrung fremdsprachige Vorlagen in die Überweisungs- und Beratungsprozesse einbezogen werden sollten.
- Hinsichtlich der bislang nur mündlich erfolgenden Unterrichtungen zu den Sitzungen des PSK gemäß § 7 Abs. 4 EUZBBG wird empfohlen zu klären, in welchen Ausschüssen bzw. Formaten diese Unterrichtungen künftig erfolgen sollen, da im PSK viele Gegenstände behandelt werden, die über die Zuständigkeit des bislang ausschließlich informierten Auswärtigen Ausschusses im Bundestag hinausgehen.

Hinsichtlich der Abgabe von Stellungnahmen des Bundestages zu EU-Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 2 bzw. 3 GG i. V. m. § 8 EUZBBG wären folgende Punkte zu beachten:

- Seitens des Bundestages sollten Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 2 bzw. 3 GG aus Transparenzgründen grundsätzlich entsprechend tituliert werden. Die wesentlichen Belange von Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 sollten deutlich als solche gekennzeichnet werden.
- Umgekehrt sollte in Fällen, in denen die Bundesregierung mit Rücksicht auf (potenziell berührte) Interessen des Bundestages einen allgemeinen Prüfvorbehalt einlegen will, eine entsprechende Formulierung gewählt werden, um eine klare sprachliche Abgrenzung von einem Parlamentsvorbehalt gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG vorzunehmen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BK'amt	Bundeskanzleramt
BKM	Beauftragte der Bundesregierung/Staatsministerin für Kultur und Medien
BMELV	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada)
CIVCOM	Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung
CMC	Crisis Management Concept (Krisenmanagementkonzept)
COARM	Ratsarbeitsgruppe Ausfuhr konventioneller Waffen
COMAG/MAMA	Ratsarbeitsgruppe Maschrik/Maghreb
COMEM/MOG	Ratsarbeitsgruppe Naher Osten/Golfstaaten
COMEP	Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe Nahost-Friedensprozess
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAG	Eurogruppenarbeitsgruppe
ECOFIN	Rat Wirtschaft und Finanzen
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards (Europäische Rechnungsführungsnormen für den öffentlichen Sektor)
ER	Europäischer Rat
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuDoX	EU-Informationssystem des Deutschen Bundestages
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUMC	Militärausschuss der EU
EUMCWG	Arbeitsgruppe des EU-Militärausschusses

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

EURATOM	Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft
EUROJUST	EU-Stelle für justizielle Zusammenarbeit
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
GASP/GSVP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMO	genetically modified organism (genetisch veränderte Organismen)
HoMs	Head of Missions
HV	Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
KOM	Europäische Kommission
PMG	Ratsarbeitsgruppe Politisch-Militärische Angelegenheiten
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär
RAG	Ratsarbeitsgruppe
RELEX	Ratsarbeitsgruppe Referenten für Außenbeziehungen
RL	Richtlinie
SRM	Single Resolution Mechanism (Einheitlicher Mechanismus für die Bankenabwicklung)
SSM	Single Supervisory Mechanism (Einheitlicher Mechanismus für die Bankenaufsicht)
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus
StäV	Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft EU-USA)
VO	Verordnung
VS-A	VS-Anweisung (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des BMI zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen)
VS-NfD	Verschlusssache - Nur für den Dienstgebrauch
VVV	Vertragsverletzungsverfahren
WFA	Wirtschafts- und Finanzausschuss

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang

Anlage 1	Europapolitische Aktivitäten des Deutschen Bundestages im Zeitraum vom 22.10.2013 bis 31.10.2016
Anlage 2	Nach EUZBBG im Berichtszeitraum zugeleitete EU-Dokumente und -Unterrichtungen 22.10.2013 bis 31.10.2016
Anlage 3	Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 3 GG im Zeitraum vom 22.10.2013 bis 31.10.2016
Anlage 4	Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 GG im Zeitraum vom 22.10.2013 bis 31.10.2016

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 1

Europapolitische Aktivitäten des Deutschen Bundestages im Zeitraum vom 22.10.2013 bis 31.10.2016

Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 3 GG
(Stellungnahmen zu EU-Rechtsetzungsakten)

Angenommene Stellungnahmen	22
Abgelehnt / für erledigt erklärt / zurückgezogen	54
Durch das Plenum noch nicht behandelte Vorlagen	12
Summe	88

Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 GG
(Stellungnahmen mit europapolitischem Bezug)

Angenommene Stellungnahmen	27
Abgelehnt / für erledigt erklärt / zurückgezogen	26
Durch das Plenum noch nicht behandelte Vorlagen	13
Summe	66

Stellungnahmen gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung)

Angenommene Stellungnahmen	0
Abgelehnt / für erledigt erklärt / zurückgezogen	2

Gesetzesbeschlüsse gemäß Art. 23 Abs. 1 GG bzw. IntVG

Gefasste Beschlüsse	6

Politischer Dialog mit der Kommission

Angenommene Stellungnahmen	7
Abgelehnt / für erledigt erklärt / zurückgezogen	1

Konsultationsverfahren der EU-Kommission

Angenommene Stellungnahmen	1
Abgelehnt / für erledigt erklärt / zurückgezogen	2

Beschlüsse nach ESMFinG, Stab-MechG
(Europäische Stabilisierungsmechanismen)

Gefasste Beschlüsse	7
Abgelehnt / für erledigt erklärt / zurückgezogen	1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Parlamentarische Anfragen mit europapolitischem Bezug

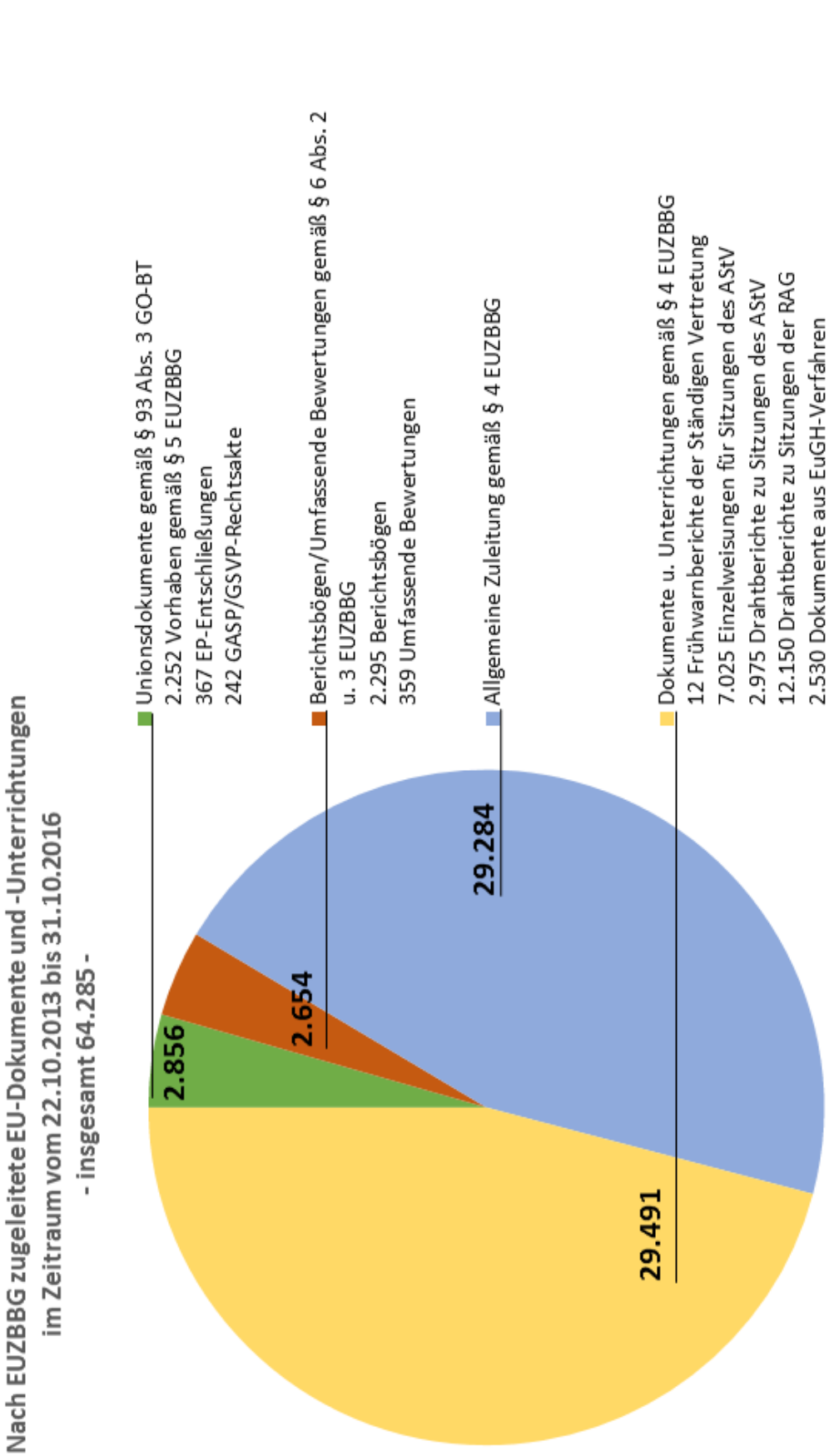
Befragungen der Bundesregierung	7
Große Anfragen	2
Kleine Anfragen	388
Schriftliche Fragen	648
Mündliche Fragen	227
Summe	1.272

Europapolitische Debatten

Aktuelle Stunden	7
Regierungserklärungen mit Aussprache	16
Vereinbarte Debatten	8
Summe	30

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 2



Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 3

Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 3 GG im Zeitraum vom 22.10.2013 bis 31.10.2016
(Stellungnahmen zu EU-Rechtsetzungsakten)

BT-Drs.	Titel	EU-Bezugs-dok.	BT-Initiator	Beschluss Plenum	Forderung an Bundes-regierung
18/1450	Grüne Gentechnik - Sorgen und Vorbehalte der Menschen ernst nehmen, Selbstbestimmung stärken, Wahlfreiheit ermöglichen	12371/10	CDU/CSU, SPD	22.05.2014	S. 1, Nr. 2
18/1658	Beschlussempfehlung und Bericht zu der Unterrichtung -18/419 Nr. A.44- Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO) hier: a) Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes b) Politischer Dialog mit den EU-Institutionen	12558/13	Ausschuss für Recht und Verbraucher-schutz	05.06.2014	
18/1800 18/2778	Antrag zur Herstellung des Einvernehmens von Bundestag und Bundesregierung zum Begehren der Republik Litauen, der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beizutreten und den Euro als Umlaufwährung einzuführen hier: Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG i. V. m. § 9a des EUZBBG	10597/14 10599/14	CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen	23.06.2014	
18/1973	Moderne Netze für ein modernes Land - Schnelles Internet für alle	13555/13 13562/13	CDU/CSU, SPD	09.10.2014	S. 15, Nr. 23.
18/2647	Beschlussempfehlung und Bericht zu der Unterrichtung – Drucksache 18/419 Nr. A.48 – Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes	16749/13	Ausschuss für Recht und Verbraucher-schutz	25.09.2014	
18/2738	Europa - Vorreiter im Kampf gegen die Todesstrafe	11417/12 6083/14	CDU/CSU, SPD	10.10.2014	S. 4, Nr. 10. s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BT-Drs.	Titel	EU-Bezugs-dok.	BT-Initiator	Beschluss Plenum	Forderung an Bundes-regierung
18/2839	Beschlussempfehlung und Bericht zu der Unterrichtung -18/1393 Nr. A 31- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX des Europäischen Parlaments und des Rates [Verordnung über amtliche Kontrollen] und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates KOM (2014)180 endg.; Ratsdok 7956/14 hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes	7956/14	Ausschuss für Ernährung und Land-wirtschaft	16.10.2014	
18/3406	Klimakonferenz in Lima zum Erfolg führen	15878/13 5654/14	CDU/CSU, SPD	04.12.2014	S. 7, 4. und 5. Gliederungs-punkt
18/3427	Beschlussempfehlung und Bericht zu der Unterrichtung -18/419 Nr. A.48, 18/2647, 18/3385- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens KOM(2013)794 endg.; Ratsdok. 16749/13 hier: Einvernehmensherstellung gemäß § 8 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union	16749/13	Ausschuss für Recht und Verbraucher-schutz	03.12.2014	
18/372 18/5008	Gesunde Ernährung stärken - Lebensmittel wertschätzen	5958/14	CDU/CSU, SPD	11.06.2015	S. 2, 2. Spiegelstrich s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG
18/4423	Europas Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit durch Forschung und Innovation stärken	5112/15	CDU/CSU, SPD	26.03.2015	S. 4, lit. a)-e) s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG
18/4808	Antrag zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Klonen von Rindern, Schweinen, Schafen, Ziegen und Equiden, die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und reproduziert werden KOM(2013) 892 endg.; Ratsdok. 18152/13 und zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren KOM(2013) 893 endg.; Ratsdok. 18153/13 hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes Kein Klonfleisch in der EU - Für mehr Tier- und Verbraucherschutz	18152/13 18153/13	CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen	08.05.2015	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BT-Drs.	Titel	EU-Bezugs-dok.	BT-Initiator	Beschluss Plenum	Forderung an Bundes-regierung
18/4843	Beschlussempfehlung und Bericht zu der Unterrichtung – Drucksache 18/1524 Nr. A.4 – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes	8842/14	Ausschuss für Recht und Verbraucher-schutz	07.05.2015	
18/4929	Antrag zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 KOM(2015)10 endg.; Ratsdok 5112/15 hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes Dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen zum Erfolg verhelfen	5112/15	CDU/CSU, SPD	21.05.2015	
18/5411	Beschlussempfehlung und Bericht zu der Unterrichtung -18/419 Nr. a. 48, 18/2647, 18/3385, 18/3427, 18/5355- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens KOM(2013)794 endg.; Ratsdok. 16749/13 hier: Einvernehmensherstellung gemäß § 8 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union	16749/13	Ausschuss für Recht und Verbraucher-schutz	02.07.2015	
18/6642	Klimakonferenz in Paris muss ehrgeiziges Abkommen beschließen	11065/15	CDU/CSU, SPD	12.11.2015	S. 7 f., 6. Gliederungs-punkt s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG
18/6643	Industrie 4.0 und Smart Services – Wirtschafts-, arbeits-, bildungs- und forschungspolitische Maßnahmen für die Digitalisierung und intelligente Vernetzung von Produktions- und Wertschöpfungsketten	5853/12, 13555/13	CDU/CSU, SPD	13.11.2015	S. 14, Nr. 30 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BT-Drs.	Titel	EU-Bezugs-dok.	BT-Initiator	Beschluss Plenum	Forderung an Bundes-regierung
18/8072	Die transatlantischen Beziehungen zukunftsfest weiterentwickeln	EuB-BReg 90/2010, 7396/13	CDU/CSU, SPD	15.04.2016	S. 8 f., Nr. 8 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG
18/8103	Beschlussempfehlung und Bericht zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung -18/7422 Nr. A. 22- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates KOM (2015)613 endg.; Ratsdok. 14991/15 hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes	14991/15	Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur	14.04.2016	
18/8238	Stahlindustrie in Deutschland und Europa stärken	11065/15 7195/16	CDU/CSU, SPD	28.04.2016	S. 3, 4. und 5. Spiegelstrich unter III. s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG
18/8706 18/9938	Achtung der Menschenrechte in Burundi einfordern – Friedensdialog fördern	7701/14	CDU/CSU, SPD	20.10.2016	S. 4, Nr. 6 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 2 GG
18/9663	Antrag zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits KOM(2016) 444 endg.; Ratsdok. 10968/16 und zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits KOM(2016) 470 endg.; Ratsdok. 10969/16 hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes i. V. m. § 8 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) - Für freien und fairen Handel	10968/16 10969/16	CDU/CSU, SPD	22.09.2016	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 4

Stellungnahmen gemäß Art. 23 Abs. 2 GG im Zeitraum vom 22.10.2013 bis 31.10.2016
(Stellungnahmen mit europapolitischem Bezug)

BT-Drs.	Titel	EU-Bezugs-dok.	BT-Initiator	Beschluss Plenum	Forderung an Bundes-regierung
18/844	EU-Afrika-Gipfel - Neue Impulse für die entwicklungspolitische Partnerschaft		CDU/CSU, SPD	21.03.2014	
18/1333	Hilfe für die Flüchtlinge aus Syrien - Unterstützung für die Nachbarstaaten		CDU/CSU, SPD	08.05.2014	S. 3, 3. und 4. Gliederungs-punkt
18/1956	Die europäische Perspektive der Republik Moldau unterstützen		CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen	03.07.2014	S. 2, 1., 2., 7. und 11. Spiegelstrich
18/2738	Europa - Vorreiter im Kampf gegen die Todesstrafe	11417/12 6083/14	CDU/CSU, SPD	10.10.2014	S. 4, Nr. 5, 7, 8 und 9 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 3 GG
18/2739 18/3190	Gute Arbeit weltweit - Verantwortung für Produktion und Handel global gerecht werden		CDU/CSU, SPD	13.11.2014	S. 6, Nr. 11
18/3317 18/3587	Der deutsche Meisterbrief - Erfolgreiche Unternehmerqualifizierung, Basis für handwerkliche Qualität und besondere Bedeutung für die duale Ausbildung	14688/13	CDU/CSU, SPD	18.12.2014	S. 5, Nr. 2
18/3726	Gesunde Ernährung stärken - Lebensmittel wertschätzen		CDU/CSU, SPD	11.06.2015	S. 3, Nr. 5, 2. und 3. Spiegelstrich
18/4182	Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsprüfungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten KOM(2013) 114 endg.; Ratsdok. 7677/13 -18/3618 Nr. C.1- hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes	7677/13	Haushalts-ausschuss	05.03.2015	
18/4423	Europas Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit durch Forschung und Innovation stärken	12848/12	CDU/CSU, SPD	26.03.2015	S. 3, Nr. 1 und 2 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 3 GG

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BT-Drs.	Titel	EU-Bezugs-dok.	BT-Initiator	Beschluss Plenum	Forderung an Bundes-regierung
18/4424	Auslaufen der Milchquote - Wettbewerbsfähigkeit der Milchviehhalter sichern		CDU/CSU, SPD	15.10.2015	S. 3, Nr. 1, 2 und 3
18/4426 18/5071	Das Europäische Semester stärken, besser umsetzen und weiterentwickeln	9433/10	CDU/CSU, SPD	11.06.2015	
18/5217	Transparenzinitiative der Europäischen Kommission mitgestalten - Bewährte Standards im Handwerk und in den Freien Berufen erhalten	14688/13	CDU/CSU, SPD	02.07.2015	S. 4, Nr. 2 unter III.
18/6062 18/6582	Für gleichwertige Lebensverhältnisse - Kommunalfreundliche Politik des Bundes konsequent fortsetzen		CDU/CSU, SPD	05.11.2015	S. 10, Nr. 7
18/6548	Zu den Überlegungen der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Europäischen Einlagensicherung		CDU/CSU, SPD	05.11.2015	
18/6642	Klimakonferenz in Paris muss ehrgeiziges Abkommen beschließen	11065/15	CDU/CSU, SPD	12.11.2015	S. 8, 1.-4. Gliederungs-punkt s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 3 GG
18/6643	Industrie 4.0 und Smart Services – Wirtschafts-, arbeits-, bildungs- und forschungspolitische Maßnahmen für die Digitalisierung und intelligente Vernetzung von Produktions- und Wertschöpfungsketten	5853/12 13555/13	CDU/CSU, SPD	13.11.2015	S. 14, Nr. 31 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 3 GG
18/6681	Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aktiengesetzes (Aktienrechtsnovelle 2014)		Ausschuss für Recht und Verbraucher-schutz	12.11.2015	S. 7, unter II.
18/6880	Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern weltweit verstärken		CDU/CSU, SPD	03.12.2015	S. 6 f., Nr. 11, 13 und 14
18/7361 18/7632	UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung - 2030-Agenda konsequent umsetzen		CDU/CSU, SPD	25.02.2016	S. 5, Nr. 7 und 8
18/7363 18/7871	Innovative Arbeitsforschung für eine Humanisierung unserer Arbeitswelt und mehr Beschäftigung		CDU/CSU, SPD	17.03.2016	S. 4, Nr. 11
18/7539	Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln		CDU/CSU, SPD	18.02.2016	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BT-Drs.	Titel	EU-Bezugs-dok.	BT-Initiator	Beschluss Plenum	Forderung an Bundes-regierung
18/8072	Die transatlantischen Beziehungen zukunftsfest weiterentwickeln	7396/13	CDU/CSU, SPD	15.04.2016	S. 9, Nr. 9 und 13 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 3 GG
18/8238	Stahlindustrie in Deutschland und Europa stärken	11065/15 7195/16	CDU/CSU, SPD	28.04.2016	S. 3, 1. und 3. Spiegelstrich unter III. s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 3 GG
18/8645	Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung -18/6745- Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Telemediengesetzes		Ausschuss für Wirtschaft und Energie	02.06.2016	S. 5, Nr. 1 und 2
18/8706 18/9938	Achtung der Menschenrechte in Burundi einfordern - Friedensdialog fördern		CDU/CSU, SPD	20.10.2016	S. 4, Nr. 5 s. auch Stn. nach Art. 23 Abs. 3 GG
18/8707 18/8940	Wildtierschutz weiter verbessern - Illegalen Wildtierhandel bekämpfen		CDU/CSU, SPD	07.07.2016	S. 3, Nr. 3, 4 und 5
18/8867	Den europäischen Binnenmarkt weiter vertiefen - Bewährte Standards erhalten	13370/15 9911/16	CDU/CSU, SPD	23.06.2016	S. 7, Nr. 1 und 2 unter IV.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.